



Government  
Publications



President  
Privy Council

Président  
Conseil privé

Leader of the  
Government  
in the House

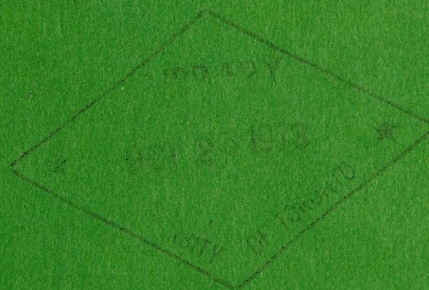
Leader du  
gouvernement  
aux Communes

CAI PV -  
-73 M26

*Canada*  
*General Publications*

# Members of Parliament and Conflict of Interest

26-87



Honourable Allan J. MacEachen,  
President of the Privy Council.



CAIPV  
-73426

Members of Parliament  
and  
Conflict of Interest

July 1973

Members of Parliament  
and  
Chief of Cabinet

©  
Information Canada  
Ottawa, 1973  
Cat. No. CP 22-773

## PREFACE

Members of the House of Commons and Senate endeavour to remain responsive to the needs and values of the Canadian people. Often this results in changes in the manner in which the business of Parliament is conducted. Of equal importance, however, are changes which must be made in the standard of conduct which Parliament demands of its membership. There can be little doubt that the prestige and effectiveness of the Canadian Parliament depend to a great degree on the confidence the public demonstrates in the ability and willingness of Parliamentarians to resolve conflicts of interest.

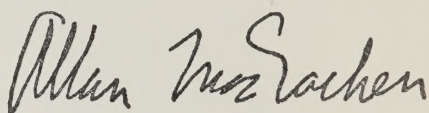
It is to encourage public and parliamentary debate on the issue of conflict of interest that the Government of Canada submits this set of proposals. The presentation of a green paper is not intended to suggest that the standard of conduct among Members of Parliament is, or has been, less than exemplary. It is assumed that Members of Parliament adhere to a strict code of ethics and are capable of avoiding conflicts of interest.

However, the evolution of public standards has out-distanced the development of formal rules which should apply to the conduct of Members of Parliament. Furthermore, the role of the Member of Parliament has become more complex and Members may increasingly find themselves in situations for which no adequate rules or guidelines exist to aid them in ensuring that their conduct respects their fiduciary duty. Perhaps most important, the increasing involvement of modern government in society has blurred the line between public and private matters to the extent that both the public and Parliament seem agreed that a systematic and public set of standards is now required.

This green paper includes an analysis of the problem and a set of proposals intended as a first step in the evolution of such standards. Although the proposals made have been restricted in their application to Members of the House of Commons and Senators, it is the Government's intention to develop a comprehensive policy on the standard of conduct expected of officials at all levels of govern-

ment. A discussion draft of a proposed "Independence of Parliament Act" has been included as an appendix to this paper in order to give some practical indication of the legislative form which the proposals being made might take.

These proposals are not unalterable. It is the Government's intention to refer this green paper to a Parliamentary committee for detailed examination and discussion. It is hoped that the public discussion which these proposals generate will further serve to clarify, both for the public and Members of Parliament, the type of behaviour required.

A handwritten signature in dark ink, reading "Allan MacEachen". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'A'.

Honourable Allan J. MacEachen  
*President of the Privy Council*

## TABLE OF CONTENTS

### PART I

Introduction to the Problem of Conflict of Interest.....	1
--	---

### PART II

The British and American Approaches to Conflict of Interest.....	7
--	---

### PART III


The Present State and Difficulties of the Canadian Law.....	13
Corrupt Practices and Prohibited Fees.....	15
Incompatible Offices.....	17
Government Contracts.....	19
Financial Interests.....	22

### PART IV

Guidelines and Proposals for Change.....	25
Guidelines.....	25
Proposals .....	26
Corrupt Practices and Prohibited Fees .....	27
Incompatible Offices .....	29
Government Contracts .....	30
Financial Interests .....	34
Sanctions and Administration .....	35

### APPENDICES

Appendix A—Discussion Draft of Independence of Parliament Act .....	39
Appendix B—Proposed Standing Orders .....	48
Appendix C—Existing Legislation	
1. Senate and House of Commons Act .....	49
2. House of Commons Act .....	56
3. Canadian Criminal Code .....	61
4. Canada Elections Act .....	63
5. British North America Act .....	67
6. Standing Orders of the House of Commons .....	68
7. Rules of the Senate .....	69



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117095919>

## PART I

# INTRODUCTION TO THE PROBLEM OF CONFLICT OF INTEREST

Members of Parliament and the Canadian public seem to be agreed that the holding of a public office confers upon an individual responsibilities for his conduct which he did not have as a private citizen. In most cases this means that legislators will be expected to place the public interest before their own private advantage. Generally, Members of Parliament are simply trusted to comply with this moral dictum. To this extent the relationship which exists between Members of Parliament and the public may be considered a fiduciary one where the legislator becomes a trustee of public confidence.

The phrase "conflict of interest" is normally used to describe a situation in which the fiduciary relationship is violated—when a Member's private interests are given precedence over public interests. It seems agreed that this type of situation ought to be avoided but, unfortunately, the terms "private interest" and "public interest" can be interpreted in so many ways as to render a general definition ambiguous in terms of legislative expression. For the sake of clarification the definition of "conflict of interest" must be expanded and must also include a reference to the important problem of the appearance of conflict of interest.

In this paper, and in the recommendations, the term "conflict of interest" will be used pursuant to the following definition:

A conflict of interest denotes a situation in which a Member of Parliament has a personal or a private *pecuniary* interest sufficient to influence, or *appear to influence*, the exercise of his public duties and responsibilities.

This definition raises a number of questions. The decision to limit the discussion to pecuniary interests is made on practical grounds considering the difficulties that would be involved in determining other rewards, psychological ones for example, which might motivate an individual's action. Reasons for the decision to include and emphasize the appearance of a conflict will be made clear below.

Even with these additions the definition remains rather imprecise. It is an important guide in approaching the problem of conflict of interest, but the types of conflict and their consequences will require systematic treatment.

It is difficult to know the degree to which the Canadian public expects legislators to restrict the nature and extent of their private interests. It seems reasonable to assume, however, that Members of the House of Commons and Senators are expected to demonstrate a continuous concern over possible conflicts of interest and a high standard of public responsibility. Few would argue that the public interest is best served by making it coincide with the private interests of legislators.

Canadian Members of Parliament have conducted their affairs with an appreciation of the standard demanded. Not only are personal, political futures at stake, but it is recognized that the role of the legislature in the process of law-making may be severely compromised if its members are unable or unwilling to separate their private and their public activities. Thus, at a very general level, the establishment of rules regulating conflicts of interest of Members of Parliament is intended to preserve both the integrity of the legislature and the effectiveness of individual Members.

While proposals governing conflicts of interest are designed to contribute to these long-range goals, the immediate objectives are more specific. The proposals advanced in this paper are designed to achieve three principle objectives. First, the proposals are intended to ensure the independence of public office. This will likely be considered a laudatory objective, but it will require some difficult decisions to determine exactly when private interests may interfere with the attainment of this objective. Second, the proposals are intended to eliminate, where possible, the appearance of a conflict of interest. Most people are familiar with the personal damage that can be done by appearing to associate with disreputable activities. In formulating standards, decisions will have to be taken regarding when the appearance of conflict is an important factor and to what extent it is reasonable to insist that Members avoid even such appearance. Third, the proposals are designed to suggest a set of guidelines to ensure that Members' private interests do not conflict with their public duties. Although it is expected that they will evolve to suit changing needs, these guidelines should provide a relatively unambiguous standard for Members who must make decisions regarding their personal activities and their public duties.

An impressive array of factors must be considered in the formulation of proposals. In the first place, it must be recognized that certain types of conflicts of interest are inherent in a representative democracy. Efforts designed to eliminate them or their appearance are probably misguided. Perhaps most important among unavoidable conflicts of interest is the conflict which occasionally arises between the fiduciary duties of a Member of the House of Commons and his representative responsibilities. His fiduciary duties, as mentioned above, require the separation of his private and public affairs. However, it is often argued that in choosing representatives the electorate seriously considers private interests. To perform a representative function properly, therefore, a Member of the House must demonstrate that he has a personal interest which coincides with those of his constituents. Thus, farmers may be chosen to represent farming communities and businessmen may be chosen to represent predominantly commercial communities. Unfortunately, in representing his constituents, that is, in working on behalf of those to whom he

feels he owes his election, a Member may be accused of working on his own behalf, of promoting his private interests and of violating his fiduciary duty.

If this accusation were made most Members would point immediately to their representative responsibilities, but the appearance of a conflict of interest may linger. Where this type of conflict occurs the best advice is to exercise caution, although it must be acknowledged that unless our ideas of representation are drastically revised, this type of conflict will remain unavoidable. However, the degree to which this argument can be employed is perhaps more limited than it first appears. Most Members of the House of Commons do not represent perfectly homogeneous constituencies. To the extent that legislators are committed to represent diverse interests, including those at the national level, the possibilities of unavoidable conflicts of this nature diminish.

It can be argued that Senators also have unavoidable conflicts of interest. Senators are appointed and the historical qualifications for appointment, as set out in the *British North America Act*, suggest that it was intended that Senators represent particular segments of the community. But the Canada of today is vastly different from the Canada of a century ago and there is a widespread feeling that these particular objectives of 1867 are no longer relevant.

The fiduciary requirement imposed on Senators, as on Members of the House of Commons, is, and must be, primary and overriding. To ignore or minimize this is to seriously risk creating a public atmosphere which could interfere with the effective operation of the Senate and the prestige of individual Senators. With respect to particular facets of any system of conflict of interest regulation, there may exist a justification for differentiating among public officials involved. However, those who see the necessity for adopting a different standard for Senators and Members of the House of Commons should be obliged to provide the justification. There can be little doubt that as the importance of restricting conflicts of interest in democracies increases, certain other considerations, including the representation of specific groups, will have to be at least partially set aside.

In democratic governments, issues associated with the personal interests of public officials inevitably include the question of the right to privacy. This question is one which extends beyond the area of conflict of interest, but it is of particular importance here because suggested remedies often stress the need for openness. Once again recommendations must attempt to strike a balance between competing principles. The public has an undisputed right to know certain factors which may influence a representative's behaviour, but that right to information does not extend to features of his private life which are irrelevant to the performance of his public duty.

Another important consideration in the making of proposals is the social and political context from which Members of Parliament are recruited and

in which they are expected to operate. The type of persons who are either elected or appointed to Parliament is itself a factor which helps to define the context of the problem. Some Members of Parliament may be drawn from particular professional and social groups. Although it is extremely difficult to determine how widespread the conflict of interest problem is among Members, it seems reasonable to assume that the more extensive a Member's personal financial holdings, the greater is the opportunity for conflict of interest, both actual and apparent. Added to this is the fact that political parties and electors have a tendency to choose "successful" people to represent them in Parliament and traditionally Parliament has seen fit to impose very few restrictions on their outside employment.

The role Members ascribe to themselves in the political process is also an important factor. Although some may still consider membership in the House of Commons a purely part-time activity, the demands being placed on Members would suggest otherwise. The attitude that membership is a part-time activity is probably more pronounced among Senators. Furthermore, the degree of turnover among Members of the House of Commons is extraordinarily high, particularly in comparison with the United Kingdom, and most Members are justifiably concerned about their future means of livelihood. To sever all contacts and to liquidate all holdings is a luxury which could be afforded only by those well established or by those who do not depend on such sources for security. It has been argued, with justification, that extensive restrictions on outside employment may therefore discourage many prospective candidates. If restrictions are going to be placed on Members' outside interests then it will be necessary to ensure that the level of remuneration is sufficient to enable them to comply with these restrictions. To some extent the independence of Members of Parliament depends on the actions of Parliament itself.

In assessing various proposals, it must also be remembered that Members of Parliament have many tasks to perform. Opportunities for conflicts of interest are largely limited to particular activities, and ideally, proposals should focus on them. In particular it must be acknowledged that the opportunity for an individual Member of Parliament, other than a Minister, to alter substantially the course and content of public policies is limited. He is not part of the executive and in a parliamentary system of government the extent of his influence is significantly circumscribed by that fact.

Finally, it is necessary to consider the administrative machinery required to enforce the provisions included in these proposals. There may be some disagreement about the most appropriate forum for the adjudication of cases of conflict of interest. In this regard it is important to consider the possibility that Members of Parliament will exhibit a strong reluctance to judge one another. This is a serious matter since rules governing conflict of interest will have difficulty securing approval if the public is not certain that they will be meticulously enforced. On the other hand, it may seem unwise to encourage Parliament to relinquish to the courts all control over the conflicts of interest incurred by its membership. There has been a division of responsibility in Canadian law but, as outlined in Section III, Parliament has traditionally maintained a concern with this aspect of a Member's conduct.

This brief list of considerations and the acknowledged complexity of the conflict of interest problem indicates the need for systematic reform. The analysis of the Canadian law and the proposals which follow are guided by the assumption that two basic approaches may be adopted toward the solution of conflicts of interest. These will be referred to as the *principle of avoidance* and the *principle of disclosure*. Neither one can be wholeheartedly endorsed as an approach which is appropriate to all conflicts of interest. Furthermore, both approaches are capable, to some extent, of eliminating the abuse of office, reducing the appearance of abuse and providing common standards. But the variety of conflict situations suggests that in some cases one principle may be more suitable than another or that a combination of these approaches is required. Each proposal is advanced with these approaches in mind.

In essence the principle of avoidance declares that a fiduciary relationship is best preserved when a Member of Parliament divests himself of all holdings or in some other way avoids those interests which may conceivably prejudice his public duties. Rather than having to extract himself from an embarrassing conflict of interest this approach maintains that a Member must take all precautions to avoid its occurrence. This may not always be possible but some exponents of this point of view argue that unless a firm rule exists there will be no assurance for the public that legislators will make every effort to avoid conflicts. In a brief paragraph from a recent report, the Bar Association of the City of New York succinctly stated its belief that no other approach will be satisfactory.

The basic thesis of this Report and the opinion of this committee is that an avoidable conflict of interest should normally be avoided.

While the principle of avoidance is clearly aimed at preventing actual conflicts of interest, a main attraction of this approach is the emphasis it places on avoiding the appearance of conflicts. Its adherents argue that a strict interpretation of the definition of conflict of interest requires a public official not only to remove any encumbrances but also any suspicion that he may be tempted to use an office of public trust for his own private advantage. A Member can most easily cope with the appearance aspect of the conflict of interest problem by avoiding potential conflicts of interest situations. The issue of appearance is prominent in the argument made for the principle of avoidance in a New York Times editorial on August 26, 1970:

What is needed is an acceptance of the fact that election to the House or Senate, like appointment to the Cabinet, means often accepting a full-time job and a total commitment to public service. That means no directorships, no law practice, no outside business interests, and all investments put in trust until the individual returns to private life. Disclosure is not enough, divorce is the only answer. Until the line is clearly, irrevocably drawn, Members of the House and Senate will not be where they ought to be—above suspicion of using public office for private enrichment.

It seems likely that the principle of avoidance will be expressed most adequately in strict legal prohibitions against particular types of activity. Moral admonitions may be effective to alert Members to avoidable conflicts, but, if avoidance is expected, legal requirements will tend to prevent confusion.

It is possible to criticize the principle of avoidance on practical grounds. There may be a tendency to expect too many divestments or disqualifications in areas remote from actual conflict situations. It may discourage candidates and perhaps be prejudicial to certain sectors of society.

The principle of disclosure expresses a different attitude toward the conflict of interest question. Instead of insisting that public officials avoid conflict situations, some advocates of reform have devoted most of their energies to the development of a system in which "public awareness" is the central theme. For those who advocate this approach, disclosure of interests is the best means of controlling conflict situations. According to this point of view, conflicts of interest should not be encouraged but they become particularly distasteful when they are hidden from the view of other officials and the public.

In its purest form the principle of disclosure reveals a primary commitment to reducing actual violations with less interest expressed in the appearance of conflict. In fact, conflicts may even appear to be condoned as long as they are disclosed. Defenders of this position will often refer to the character of legislators and to their record of personal propriety. In commenting on the idea of disclosure the United Kingdom Select Committee on Members' Interests (Declaration) claimed that among Members of Parliament the tradition of frankness about pecuniary interests is deeply entrenched (page xiii, para. 35). In Britain, arguments like these were employed when the British House of Commons in 1957 decided to remove from the *House of Commons Disqualification Act, 1931* any prohibitions against the holding of government contracts by Members of Parliament. Since Members had not abused their rights for over a hundred years it seemed unnecessary to require that they totally avoid conflicting situations. Apparently their prestige was sufficiently high that the appearance of conflict was not considered a major problem.

Rather than attempt to make an irrevocable choice between these two schools of thought, the strategy adopted in this paper is that neither position is totally and absolutely defensible and that the nature of the public trust ought to be a major factor in determining the application of any one of these philosophies. In this regard the rules on conflict of interest which apply to Cabinet Ministers need not apply necessarily to Members of Parliament nor should either of these sets of rules necessarily be the ones followed by other public officials. Furthermore, as later portions of this paper will point out, there are different kinds of conflicts of interest. The total avoidance of any conflict may be necessary to manage some forms of the problem, but, in other cases, it will be sufficient to apply the principle of disclosure.

To understand more completely the possible solutions to various conflict of interest problems, Section II of this paper examines the rules and regulations for legislators which are either being used or contemplated in Britain and the United States. Section III examines, in some detail, the present state and difficulties of the Canadian law and the final Section contains the proposals. The document attempts to cover thoroughly the topic of Members' conduct as it pertains to conflicts of interest. It is concerned primarily with the activities of individuals who have achieved membership in the Canadian Parliament.

## PART II

### THE BRITISH AND AMERICAN APPROACHES TO CONFLICT OF INTEREST

More than ever before democratic governments are expressing concern about the question of conflict of interest. Small emerging nations and great power states all seem to be struggling to find the provisions best suited to their needs. In the Canadian provinces guidelines for Ministers are becoming more common and in some provinces a comprehensive approach to the problems of elected and non-elected officials seems likely. From all the possible examples of efforts to control conflicts of interest two have been chosen and are examined in detail to highlight some of the alternatives. The British and American approaches by no means exhaust the forms of control or the myriad of associated problems. However, they do provide some useful insights into what is possible and what should be expected in attempting to come to grips with the problem of conflict of interest.

The United Kingdom and the United States take somewhat divergent approaches in handling the problem of conflict of interest among legislators. Part of the reason lies in the different roles the legislator plays in each system and also in the different political cultures of each country. The American Congress has opted for a more codified approach to conflicts of interest, the British House of Commons for an approach based on Parliamentary tradition and practice with a minimum of written rules. Both rely heavily on disclosure as a means of combating the conflict of interest problem and so far neither have been inclined to force legislators to entirely avoid all conflicts of interest.

In the United States there are several statutes of general application which deal with conflicts of interest among government employees and Congressmen although most provisions apply to the former. Among other things, Members of Congress are prohibited from accepting compensation for services rendered before government boards and agencies in proceedings in which the United States is a party or has a substantial interest (18 U.S.C.203). They are also prohibited from entering into some government contracts (18 U.S.C.431) and from practising in the Court of Claims (18 U.S.C.204). Most of the American legislation was

passed in the 19th century and does not apply to an extensive range of government contracts nor does it seem to be based on a consistent application of principles.

In March of 1968 the Senate added its own Code of Conduct to these legal provisions and in April the House of Representatives also passed a code, although the regulations were not identical. Pressures for the creation of a clear and unambiguous code had been building up for several years and intensified with the charges leveled against prominent Senators and aides.

Under the new regulations, Members of the House of Representatives are required to disclose annually their professional earnings over \$1,000 and any other income from a single source exceeding \$5,000. Moreover, the interest of a spouse or any other party, "if constructively controlled by the Member", must also be reported. A Member must also list his interest in any financial venture doing "substantial" business with the Federal Government, or subject to Federal regulatory agencies, if the ownership at fair market value exceeds \$5,000, or if an income from such exceeds \$1,000 during the previous calendar year. No provision is made for the inclusion of campaign receipts, and the information regarding a Member's financial relations with the government and his professional earnings remain confidential. In 1970 the House amended its regulations to force Representatives to disclose the source of any unsecured loan of \$10,000 or more if the loan had been outstanding for more than ninety days. Another new rule calls for the listing of any honorariums received by Members when these payments exceed \$300.

In addition to the financial disclosure requirements, Members are expected to adhere to an eight-point Code of Official Conduct. Each item is a general admonition either to conduct oneself in a manner reflecting creditably upon Congress or to refrain from using the office for personal pecuniary advantage in the form of gifts, honorariums or other compensations. None of the provisions are particularly detailed and interpretation of the rules seems to be a matter of individual judgement.

The Code of Conduct adopted by the Senate does not have a comparable set of ethical commandments. It does, however, make changes in the Standing Rules of the Senate and confronts essentially the same issues as the House, namely, outside employment, campaign contributions, the political activity of officers and employees, and financial disclosure. The rules were intended to be more intricate and specific than those adopted by the House, and they require a more thorough financial disclosure. They are also expanded to apply to any candidate for the United States Senate. The annual report of a Senator's personal, financial interest must include a copy of his income tax return, a list of all professional and financial connections as well as the identity of gifts, liabilities, fees and trusts exceeding specified amounts. However, all these documents remain sealed and confidential. Thus, Senators, though their declaration is more thorough, enjoy protection from public scrutiny until or unless they give justifiable cause for investigation.

Both Houses have created standing committees on standards of conduct to supervise the administration of these rules. Both committees are composed of senior Members of Congress whose prestige lends authority to committee decisions.

However, the committees meet very rarely and the day to day functions assigned to the committees are performed by an administrative staff. Under the auspices of the committees, their staffs make investigations, render advice and enjoy a substantial amount of independence in their interpretation of the rules and guidelines. There are no safeguards to ensure a systematic application of these rules but there are safeguards regarding investigation of members' conduct. The committees themselves retain considerable authority as to when an investigation is undertaken and its extent. When the committees were established it was envisaged that they would give formal opinions which could be published as precedents for future conduct of members. Experience has shown, however, that each case which the committees have reviewed is of such an unique nature that any formal opinion would in effect disclose the identity of the individual involved. Only one formal opinion has been given by the House of Representatives' Committee on Standards of Official Conduct.

The rules on reporting sources of income provide exceptions and avenues for circumvention. Members of the House of Representatives are not required to disclose, publicly or privately, information on gifts or office expenses, nor are they required to disclose their financial connection with companies other than those doing "substantial" business with the government. Very little detail accompanies the declaration of some assets, particularly real estate. Similarly, some lawyers often simply submit the name of the law firm with which they practice, making no mention of clients or possible relations with the government. Apparently the rules have different interpretations and some confusion exists over the requirements.

One of the more significant problems in the rules of the House of Representatives has emerged from the instruction to divulge the extent of interest in those companies which do a "substantial" amount of business with the Federal Government or its agencies. No guidelines were provided to help explain what "substantial" meant and consequently there are many interpretations. In general, members tend to err on the side of caution and disclose anything which might be questionable. A major problem with the Senate disclosures is not the rules but the secrecy. The only items made public are the source and amount of campaign contributions and the source and amount of any honorarium worth \$300 or more.

Some have argued that disclosure may have an unfavourable affect on their re-election chances. If it is discovered that a wealthy man represents a poor area it may be politically harmful. Conversely, disclosure might embarrass those of more modest means and invite opposition as well. Both of these arguments raise the issue of privacy and the degree to which it applies to elected officials. Although these arguments may appeal strongly to some legislators, it is unlikely that the public would choose to absolve Members solely on these grounds.

A heavy reliance on disclosure with detailed requirements has not proven to be a panacea for conflicts of interest in the United States. The most important benefits of the disclosure provisions are that they alert elected representatives of certain personal holdings which might result in a conflict of interest and encourage Members to divest in order to avoid the embarrassment of publicly disclosing certain holdings. There is an absence of workable guidelines governing business

and professional transactions which would complement this procedure. And other than disclosure, there seems to exist no universally acceptable procedure should a conflict of interest suddenly materialize. Until these guidelines are forthcoming, those who advocate a strict policy of conflict avoidance will probably remain unsatisfied.

In the United Kingdom there has been some concern expressed in recent years that the loose tradition of disclosure is ineffective in dealing with complex conflicts of interest. Unlike the United States, the United Kingdom has not yet made disclosure a formal, annual practice. Members have customarily declared interests in the form of shareholdings and directorships at the time when it appeared a conflict of interest was imminent. However, in March of 1969, the Prime Minister referred specifically to those Members who had been receiving the hospitality of foreign nations or were in the employ of public relations firms. His contention was that the House should once again examine the issue of conflict of interest and reassess the practice of disclosure in order to determine whether or not it is sufficient in light of these recent developments.

Britain, like both Canada and the United States, does not place extensive limits on the outside employment or business interests of Members of Parliament. Members are fully entitled to enter the professions, undertake commercial work, enter into contracts and write for newspapers and journals. It is only to restrict the more odious practices that Parliament has seen fit to adopt resolutions or establish statutory rules. Even these rules are not extensive and in many cases have deliberately avoided precision. The *House of Commons Disqualification Act, 1957*, is the only statute which has a direct bearing on this question. It lists a number of salaried posts and specifies that their acceptance constitutes a conflict of interest.

The offering of bribes to Members has been strictly controlled by Parliamentary tradition. The House of Commons resolved on May 2nd of 1685 that, "the offer of money, or other advantage, to a Member of Parliament for the promoting of any matter whatsoever depending or to be transacted in Parliament, is a high crime and misdemeanor". On a similar issue Parliament has prohibited Members from accepting fees for professional services connected with proceedings before the House.

There has also been a long established rule in Parliament that a Member whose pecuniary interest would be affected by a division should refrain from voting. The basic ruling on what constitutes such an interest was given by Mr. Speaker Abbott in 1811:

This interest must be a direct pecuniary interest, and separately belonging to the persons . . . , and not in common with the rest of His Majesty's subjects, or on a matter of state policy.

This ruling, and its interpretation by later Speakers, seems to have enjoyed a history of unambiguous interpretation, as only a single recorded vote in the House of Commons has been disallowed on the grounds of conflict of interest.

On subjects that come before the House in which Members have a personal interest, it is customary, though not a rule of procedure, that such interest be declared. (According to the Clerk of the House, Sir Barnett Cocks, in evidence

given before the Select Committee on Members' Interests, the convention regarding disclosure is probably quite a recent one.) The only rule relating specifically to declaration requires each Member of a committee on an opposed private bill to disavow any personal private interest and the interests of his constituents.

Part of the problem in relying on a vague tradition of disclosure to resolve most of the problems of conflict of interest is that not all agree on what it entails. The mere fact that it is a vague tradition means that as possible areas of conflict arise there is some question as to its applicability.

The Select Committee on Members' Interests which was established in 1969 to review the conflict of interest question recommended that the House of Commons adopt two resolutions which would comprise a code of conduct for Members and clarify the tradition of disclosure. The first resolution calls for the disclosure of any relevant pecuniary interest "of whatever nature, whether direct or indirect" which a Member may have in any debate or proceeding of the House or its committees. Furthermore, the resolution specifies that in any transactions or communications with other Members or with the public service, the Member of Parliament must also disclose any private or personal interest he may have. The second resolution deals specifically with the question of advocacy for a fee or compensation. It simply stipulates that these kinds of activities are derogatory to the dignity of the House. Neither of these resolutions has yet been adopted.

Perhaps the most obvious criticism of this approach to the conflict of interest problem is that it allows Members a large degree of discretion in their activities. Neither resolution is sufficiently specific that all Members will necessarily have even approximately the same conception of what a conflict of interest entails. The Committee maintained that a code of conduct comprised of these two resolutions "should provide a reliable guide in all but the most exceptional circumstances" and that it would be impossible to anticipate every imaginable circumstance of conflict of interest. However, when the House is to exercise sole jurisdiction over all cases of conflict and when this entire area is becoming increasingly complex, it may be necessary to provide somewhat more specific guidelines either in the Standing Orders or in legislation.

Recent developments in the American and British approaches to conflict of interest have two major features in common. First, neither relies heavily upon the power of statutory law to regulate legislators. Secondly, both place a great deal of emphasis on the instrument of disclosure as a means of combating conflicts of interest. The rules in each legislature seem to indicate that if a Member's interests are potentially known to all with whom he interacts, then the problem of conflict of interest is substantially reduced. Strict rules forbidding conflicts exist only in those areas in which a conflict of interest is either clearly a criminal offence or sufficiently odious that it cannot be allowed to remain. This is particularly the case in relation to incompatible offices and bribery. Neither legislature has so far taken up the question of precisely when a Member should eliminate an interest and when he should simply disclose it.

The major difference in the respective approaches revolves around the question of how disclosure is to be achieved and when. The American approach seems to be

based on the belief that it is possible to specify systematically what interests are worthy of disclosure. The British approach is based largely on the opposite assumption—that the Member is capable of deciding for himself, within broad guidelines, what does or does not constitute a conflict of interest, and that any effort to establish specific rules in this regard is doomed to failure. To implement the American approach would require detailed rules establishing an annual, systematic and registered disclosure of those personal, pecuniary interests specified by the legislature. The British approach would require the careful wording of a simple resolution which would at once embrace all those problems and areas where conflicts of interest might conceivably occur and require that they be verbally disclosed at the appropriate time.

### PART III

## THE PRESENT STATE AND DIFFICULTIES OF THE CANADIAN LAW

An analysis of the present Canadian law respecting conflicts of interest of Members of the House of Commons and Senators is essential in determining future policy. To help isolate gaps or weaknesses in the present provisions the general conflict of interest problem is divided into four parts: corrupt practices and prohibited fees, incompatible offices, government contracts and financial interests. Through such an analysis it is hoped that the proposals made in Part IV of this paper will reflect both an appreciation of past procedures and the need to meet current demands.

The present Canadian conflict of interest rules, as they apply to Members of Parliament, are found in the *Canada Elections Act*, *Canadian Criminal Code*, *House of Commons Act*, *Senate and House of Commons Act*, the Standing Orders of the House of Commons, the rules of the Senate, and the laws and usages of the Parliament of the United Kingdom as preserved by Section 18 of the *British North America Act* and by Section 4 of the *Senate and House of Commons Act* (See Appendix "C").

It is important to understand the form which the relevant rules take as this in large measure determines the forum (the courts or Parliament itself) responsible for the application of the rules. A problem of jurisdiction may arise in those situations where a court must reconcile the law of privilege with the general law. The solution gradually marked out by the courts is to insist on their right in principle to decide all questions of privilege arising in litigation before them, with certain major exceptions in favour of Parliamentary jurisdiction. Two of these, which are supported by a great weight of authority, are the exclusive jurisdiction of each House over its own internal proceedings, and the right of either House to commit and punish for contempt. While it cannot be claimed that either House formally acquiesced in the assumption of jurisdiction by the courts, the absence of any conflict for over a century indicates a certain measure of tacit acceptance.

In the House of Commons, when an individual Member is convicted of a crime which may warrant expulsion, Erskine May informs us that "it is customary

to lay the record of conviction before the House". According to the principles outlined above, the House of Commons then decides whether a Member remains eligible to hold his seat or is disqualified. The rights and privileges of both the House and the courts to make their own decisions are kept apart. However, when Parliament passes a law which deals with its own internal operations, charging the court with responsibility for enforcement, then there exists a possibility that the two jurisdictions may conflict.

In the case of the *Senate and House of Commons Act*, which seeks to cover the areas of incompatible offices and government contracts, the courts have been given the authority, under Section 18, to levy a fine of \$200 a day to any Member of the House who, having been convicted, continues to sit or vote in the House. At the same time Section 17 provides that for any Member convicted of certain offences provided for in the *Act*, his seat shall be vacated and his election declared void. The question seems to be whether the intention was to allow the courts to expel a Member or whether the courts were only to "disqualify" and Parliament retain the prerogative of "expulsion". There have been no reported cases of expulsion arising directly from conviction under the *Senate and House of Commons Act*.

There is some indication in other statutes that Parliament intended to retain for itself the exclusive authority to expel. Subsection 682(1) of the *Criminal Code* provides that a person holding an office under the Crown or other public employment is rendered ineligible to sit or vote in Parliament upon being convicted of an indictable offence and being sentenced to imprisonment for a term exceeding five years. A Member of Parliament is not included in this provision and Parliament alone must decide on the issue of expulsion. In 1947 a Member of Parliament who had been convicted of an offence under the *Criminal Code* and sentenced to a term of imprisonment exceeding five years, was expelled by Parliament. Under such circumstances expulsion may be a matter of course, but the jurisdictions remain separate.

In the Senate the same opportunities to sanction Members exist. It is debatable, however, as to whether the Senate has the right to disqualify its Members. Although the *British North America Act* specifies that the Senate shall settle any question of qualification, at the same time, it limits the Senate's involvement to determining simply whether a Senator has met specific requirements. There is a provision in the *British North America Act* which requires that a Senator's seat become vacant if he is convicted "of felony or of any infamous crime". The question of what constitutes an infamous crime is apparently left to the Senate. This is the only provision specified in the *British North America Act* which may allow the Senate some flexibility in the area of expulsion. It is very vague, however, and has never been used. In addition, there is no provision in the *Senate and House of Commons Act* which would permit the courts to disqualify a Senator.

Despite the often vague and ambiguous relationship which pertains between the courts and Parliament in the area of sanctions, it seems reasonable to conclude that Parliament may decide to invoke its own punishments and sanctions without the benefit of a court decision. A Member who wishes to reveal what he considers to be another Member's conflict of interest may choose to do so in Parliament rather than the courts. If the House of Commons or Senate decides there is *prima*

*facie* evidence that a conflict exists the issue will, more than likely, be referred to the relevant standing committee which will advise the House or Senate of its decision. Exactly how they are to arrive at this decision is not clear. When the alleged conflict is considered by the House or Senate it is difficult to determine the extent to which the legislation would or should be used to decide the case. Another issue of some uncertainty is the status of this decision. While Parliament may be willing to accept the decision of the courts, as provided for in a statute, it is doubtful that the courts would extend the same courtesy.

In cases where legislation is the best form for some conflict of interest rules, and the courts the best forum for their adjudication, it seems to be agreed that Parliament should await a judicial decision before making its own. There is one major difficulty in this process. Although it is clear that anyone can press charges before a court of law under the *Senate and House of Commons Act*, it is not clear who is *expected* to do so. It is likely that only under exceptional circumstances will a Member of Parliament initiate proceedings against a colleague in Parliament where the outcome is unpredictable and may be politically disastrous. Moreover, it is unlikely that many citizens will feel sufficiently outraged, or possess sufficient information, to launch a court action. The validity of these assertions is enhanced by the fact that since the *Senate and House of Commons Act* was enacted in 1868, very few cases have ever been taken to court under the sections pertaining to the independence of Parliament. Furthermore, Parliament has never had occasion to expel anyone for a conviction under the terms of this *Act*.

On the other hand, the Department of Justice has, on many occasions, advised Members regarding possible conflicts of interest that might arise from particular actions. These inquiries, do not necessarily mean there were violations, of course, but it is interesting to note that while the Department has been called upon to render a considerable number of opinions (none of which are binding on the Department) there has been almost no comment on the *Act* by the courts. The possibility exists that Members of Parliament are effectively immune from prosecution under the *Senate and House of Commons Act* because of the personal inconveniences involved in initiating court proceedings, because of vague provisions in the *Act*, and because the penalties do not always seem to fit the violation.

The question of the circumstances under which either Parliament or the courts are better suited to handle these problems will be taken up in the Proposals following a more detailed discussion of the rules themselves, their adequacy, and the problems associated with their application.

#### CORRUPT PRACTICES AND PROHIBITED FEES

The most extreme form of fiduciary violation is bribery—an offence provided for in the *Canadian Criminal Code*. Section 108 of the *Criminal Code* provides that any Member of Parliament who,

corruptly accepts or obtains, agrees to accept or attempts to obtain any money, valuable consideration, office, place or employment for himself or another person in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for fourteen years.

Further provisions regarding bribery are included in Standing Orders 76 and 77 of the House of Commons:

76. The offer of any money or other advantage to any member of this House, for the promoting of any matter whatsoever depending or to be transacted in Parliament, is a high crime and misdemeanour, and tends to the subversion of the constitution.
77. If it shall appear that any person has been elected and returned a member of this House, or has endeavoured so to be, by bribery or any other corrupt practices, this House will proceed with the utmost severity against all such persons as shall have been wilfully concerned in such bribery or other corrupt practices.

The application of Section 108 of the *Criminal Code* depends upon whether a Member is acting in his "official capacity" at the time of the alleged violation. This particular issue was considered by the courts in 1964 after a Member of the House of Commons had been charged under this particular section of the *Criminal Code*. In its decision to convict the accused the court made it very plain that a Member's official actions are not restricted to matters before Parliament itself.

In terms of corrupt practices, bribery clearly belongs in the "black zone" of obviously improper and illegal behaviour. This is perhaps the most explicit and universal application of the principle of avoidance in conflict of interest legislation. There is, however, a "gray zone" of activities, sometimes referred to as "influence peddling", in which a Member may use his office in a much more subtle fashion for private advantage. This conflict of interest area is referred to here as the acceptance of "prohibited fees" although it seems no laws or traditions fully cover and restrict all relevant practices.

One of the major concerns in this "gray zone" of prohibited fees is the Member of Parliament who, in connection with his own outside employment, uses his public office. There is some difficulty in determining what it means to "use" a public office. It is possible to argue that a Member of Parliament is never able to carry on outside employment without violating his fiduciary duty. In all cases, his public office is primary. It may be sufficient, however, to limit this "gray zone" of prohibited fees to outside employment involving the government. A further complication arises when Members of Parliament, or firms associated in a business relationship with Members of Parliament, appear before government boards or tribunals for a fee or reward.

The democratic principle of political equality—in this case the right of all persons to have equal access to government—may often be jeopardized when a Member of Parliament accepts fees to transact or negotiate with the government, or one of its agencies. This may occur whether a Member of Parliament intervenes for a strictly personal purpose, or on behalf of someone else for a reward. It may be that Section 23 of the *Senate and House of Commons Act* which prohibits any Member of Parliament from receiving compensation for services rendered on any matter before the House, the Senate or their committees, was intended to apply to activities in this "gray zone". This provision may have been intended to enforce the principle of avoidance but it is doubtful that it does so effectively.

A Member may have a conflict or the appearance of a conflict beyond the actual scope of this provision.

Financial assistance in the form of campaign contributions is traditionally kept distinct from prohibited fees, provided such contributions are not intended as another form of prohibited fees. As a subject area, election expenses is closely related to conflict of interest but because of the growing complexity in both fields it is best treated separately. It must be acknowledged, however, that conflict of interest provisions will remain incomplete unless there are also provisions in the area of campaign contributions.

#### INCOMPATIBLE OFFICES

The legislative provisions governing those offices which are incompatible with Parliamentary membership are found in two federal statutes: the *Senate and House of Commons Act*, and the *House of Commons Act*. (There are other statutes the provisions of which extend to disqualify Members and Senators from offices created under the statutes. A Senator, for example, cannot be a Member of the House of Commons according to the *British North America Act* nor can he be a governor of the Bank of Canada according to the *Bank of Canada Act*.) Provisions in the *Canada Elections Act* specify those offices whose incumbents cannot be candidates for election to the House of Commons. Unfortunately, there are many inconsistencies and discrepancies in the provisions of these acts.

Section 10(a) of the *Senate and House of Commons Act*, provides that any person who holds an office or employment in the service of the Government of Canada, to which a profit of any kind is attached, is ineligible as a Member of the House of Commons. This rule is a manifestation of the principle of the supremacy of Parliament which is part of the Canadian constitution. For a Member of the House of Commons to hold a position in the public service would theoretically hinder the control of the executive by the legislative branch. For this reason the exception provided in Section 11 seems inconsistent. This section provides that anyone who accepts an office in the service of the Government of Canada but does not accept any profit is not disqualified as a Member of the House of Commons. While the possibility of actual conflict may be remote, the appearance of conflict is immediate.

Other exceptions to Section 10(a) seem more defensible. An exception is provided for a member of the Armed Forces while on active service as a consequence of war (Section 12). Although membership in the Armed Forces on a full-time basis would normally be incompatible with membership in the House of Commons, the exceptional circumstances provided for in Section 12 seem justifiable. Other exceptions are set out in Sections 13 and 15 of the *Act* and exempt members of the Cabinet and Parliamentary Secretaries, both of whom hold offices of profit under the Crown. These exceptions are essential to Cabinet government as it has evolved in Canada.

Section 10(b) of the *Senate and House of Commons Act* provides that certain judicial and other offices are incompatible with membership in the House of Commons. No sheriff, clerk of the peace, registrar of deeds, or county Crown

Attorney in any of the provinces is eligible to be a Member of the House of Commons. It is no longer clear why these officials alone should remain ineligible and why other offices at the provincial level were not included.

Currently there are no provisions in the *Senate and House of Commons Act* which would restrict Senators from holding the offices described above. There was apparently some reluctance to limit the activities of Senators but there would appear to be little justification at present to exempt them. The appearance of conflict of interest is as relevant to the Senate as it is to the House of Commons.

Some legislation is concerned primarily with limiting candidacy. The *House of Commons Act* in Section 2 prohibits a member of any legislative council or assembly from being nominated for election to the House of Commons. Section 3 of the *Act* provides that any Member of the House of Commons who is elected to and accepts a seat in the legislative assembly or council must vacate his seat in the House. It should be noted that Section 3 only requires a Member of the House of Commons to resign if he accepts a seat in the provincial assembly or council while Section 2 of the *Act* prohibits a member of a provincial assembly or council from even being nominated at any election to the House of Commons. In most cases, however, provincial laws bar Members of the House of Commons from contesting provincial elections without first resigning their seats in the House of Commons.

This disqualification as to candidacy of a member of a legislative council or assembly is a matter which properly belongs in the *Canada Elections Act* and is in fact provided for in Subsection 21(1)(d) of that *Act*. In addition the *Canada Elections Act* declares ineligible as candidates the following office holders:

1. Sub-section 21(1)(e) disqualifies every person holding the office of sheriff, clerk of the peace or county or judicial district Crown Attorney,
2. Sub-section 21(1)(f) disqualifies every person who holds any office, commission or employment in the service of the Government of Canada to which profit of any kind is attached. The exceptions to this provision set forth in Sub-section 21(2)(a) to (h) are the same as those in the *Senate and House of Commons Act*. An additional exception is made for those employees normally disqualified but granted leave of absence for the purpose of running as a candidate.
3. Sub-section 21(1)(g) disqualifies every person who is a member of the Council of the Northwest Territories or the Yukon Territory.
4. Sub-section 21(1)(h) prevents those office holders from being candidates who are not qualified to vote in accordance with Sub-section 14(4) of the *Canada Elections Act*. These offices include the Chief Electoral Officer, the Assistant Chief Electoral Officer, returning officers, and every judge appointed by Governor-in-Council.

It becomes evident upon comparing the provisions of these three acts that some office holders are disqualified from candidacy at an election to the House of Commons but that Members of the House of Commons are not disqualified from

accepting these same offices after their election. This may have been an oversight when the legislation was drafted, as Section 17 of the *Senate and House of Commons Act* appears to uphold the principle that Members of the House of Commons should not be permitted to hold those offices which a candidate cannot hold. This could be set out more clearly and definitively.

The distinction between membership and candidacy for the House of Commons should be maintained. In many cases it is doubtful, according to our definition of conflict of interest, that an office which is incompatible with membership is in fact incompatible with candidacy. This point of view will be reflected in the proposals.

## GOVERNMENT CONTRACTS

Canadian legislation on the subject of government contracts held by Members of the House of Commons is found almost entirely in the *Senate and House of Commons Act*, particularly sections 16 to 21 inclusive. One general point can be made: the act is anachronistic in many respects and the sections on government contracts are perhaps the most ambiguous and contradictory.

The general principle *prohibiting those seeking membership* in the House of Commons from enjoying a contract or agreement with the Government of Canada seems to be contained in Section 16:

No person directly or indirectly, alone or with any other, by himself, or by the interposition of any trustee or third party, holding or enjoying, undertaking or executing any contract or agreement, expressed or implied, with or for the Government of Canada on behalf of the Crown, or with or for any of the officers of the Government of Canada, in which any public money of Canada is to be paid, is eligible as a Member of the House of Commons or shall sit or vote in the said House.

The general principle *prohibiting Members of the House of Commons* from enjoying a contract or agreement with the Government of Canada is contained in Section 17:

If any Member of the House of Commons accepts any office or commission or is concerned or interested in any contract, agreement, service or work that, by this act, renders a person incapable of being elected to, or sitting or voting in the House of Commons, or knowingly sells any goods, wares or merchandise to, or performs any service for the Government of Canada, or for any of the officers of the Government of Canada, for which any public money of Canada is paid or to be paid, whether such contract, agreement or sale is expressed or implied, and whether the transaction is single or continuous, the seat of such a Member is thereby vacated and his election is thenceforth void.

The basic principle being expressed in these sections is that a Member of the House of Commons or candidate should not be party to a government contract as a result of which he is *a recipient of public funds*. On the basis of this principle it would appear that a Member of the House of Commons would not be jeopardizing his seat should he enter into a contract with the government whereby he receives no public funds although he does receive a benefit from the contract.

For example, it would seem that he could buy real estate from the government or receive authority in the way of a licence from the government and not violate these provisions.

Similar provisions prohibiting Senators from participating in a government contract as a result of which he is a recipient of public funds are found in Sub-section 22(1) of the *Senate and House of Commons Act*:

No person, who is a member of the Senate, shall directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or be concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

There are exceptions to Sections 16 and 17 of the *Act* which allow Members of the House of Commons to enter into government contracts where special circumstances exist. Three specific exceptions are set out in Section 21:

This Act does not extend to disqualify any person as a Member of the House of Commons by reason of his being

- (a) a shareholder in any incorporated company having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work;
- (b) a person on whom the completion of any contract or agreement, expressed or implied devolves by descent or limitation, or by marriage or as devisee, legatee, executor or administrator, until twelve months have elapsed after the same has so devolved on him; or
- (c) a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition, or respecting the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada, on terms common to all persons.

There are similar exceptions covering Senators in Sub-sections 22(3) and (4) of the *Act*, although the exception provided for in Sub-section 21(b) is not included.

Sub-section 21(a), and in the case of Senators Sub-section 22(4), is the most important exception. It provides a possible means whereby a Member of Parliament, simply by incorporating his interests, may effectively escape the general prohibition against holding a government contract. Once this is done the Member, as a shareholder, does not jeopardize his seat unless, of course, his company or the company in which he has an interest undertakes a contract to build a public work. The Government of Canada has expanded its activity in the economy to the extent that the contracts it issues for public works now form only a very small portion of the total. It is possible that a court, looking at the intent of the legislation as a whole, may restrict the breadth of the applications of Sub-sections 21(a) and 22(4). If a Member of Parliament were to own a substantial proportion of the shares of a company, for example, or if he were to be an officer or director in a particular company, the court on these occasions may hold that the Member of Parliament is not protected by this particular clause, and that Sections 16 and 17, or Sub-section 22(1), are to apply. The court is not compelled to take this point of view, however, and it would be very difficult to predict how this exception would be applied.

The entire interpretation of this act is even further complicated by the provisions set out in Sub-section 20(1) which, although it only applies to Members of the House of Commons, provides that:

In every contract, agreement or commission to be made, entered into or accepted by any person with the Government of Canada, or any of the departments or officers of the Government of Canada, there shall be inserted an express condition, that no member of the House of Commons shall be admitted to any share or part of such contract, agreement or commission, or to any benefit to arise therefrom.

This particular section lends itself to several interpretations. One of the more obvious is that a Member of the House of Commons cannot be party to a contract with the Government of Canada from which he receives *any kind of benefit whatsoever*. Presumably, this would include all contracts regardless of whether public money is expended or whether the contracting party is an incorporated company. In other words, this interpretation of Sub-section 20(1) could be considered, if strictly interpreted, as rendering sections 16, 17 and 21 of the *Senate and House of Commons Act* unnecessary or unenforceable. Once again, however, it should be strongly stressed that it is impossible to predict, with any degree of certainty, what interpretation a court may place upon this section or upon any of the other sections of the *Act*.

The fact that very few cases have been brought to court under the provisions of this act suggests that there may have been few violations which outraged the public and Parliament to a degree that they wished to take court action. It is also possible that the provisions of the *Act* are so ambiguous and contradictory that no one has been able to determine whether or not there are sufficient grounds for prosecution. The alternatives are either to abolish the provisions concerning government contracts entirely or undertake to make the provisions workable.

In considering the philosophy to be applied in this area it should be remembered that in 1957 the British House of Commons decided to repeal the section of the *House of Commons Disqualification Act, 1931* which dealt with government contracts. The prevailing point of view was that because there had been little or no abuse in this area for over a hundred years the provisions were no longer necessary. The question of the appearance of conflict was not a major issue. This raises the fundamental question of whether or not Members of Parliament ought to have their seats placed in jeopardy because their source of income depends upon transactions with the government. For example, should a Member of Parliament be liable under an act covering government contracts because he accepts remuneration for expenses incurred in appearing on a television show for a publicly owned broadcasting corporation? Should an individual who operates a private concern depending for a large source of its income on government revenue be effectively barred from membership in either the House of Commons or Senate simply because of this fact?

Removing the sections of the *Act* prohibiting government contracts would satisfy those who emphasize that the opportunity for actual conflict is minimal and that, at present, the *Act* prohibits activities which most would agree are

morally acceptable. Others insist it is unwise to rely entirely on the good intentions of Members of Parliament and those who are interested in preventing even the appearance of a conflict would insist that legislative provisions are essential in this area. It may be argued further that participation in a Government contract is, by definition, a violation of the fiduciary duty and a conflict of interest. Removal of all legal provisions may result in a confusion of the principles involved or the feeling that moral sanctions no longer exist.

## FINANCIAL INTERESTS

Members of Parliament sometimes have financial interests in areas subject to governmental regulation. It is normally considered appropriate that if a Member stands to gain, or to lose, by a government action over which he may have some influence, at minimum his fellow Members ought to know the kind and extent of his interest. The term "financial interests" should be interpreted widely to include interests such as gifts, honorariums and debts.

In Canada no legislation exists to guarantee either the avoidance or disclosure of general financial interests. In the House of Commons the only rule in operation is Standing Order 11:

No Member is entitled to vote on any question in which he has a direct pecuniary interest, and the vote of any Member so interested will be disallowed.

In the Senate a similar provision is found in Rule 49(1)(b):

A senator shall not be entitled to vote upon any question in which he has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, and the vote of any senator so interested shall be disallowed;

The Senate Rules have an additional provision. Rule 75(1) invokes the principle of avoidance by demanding that any Senator who has a pecuniary interest in a matter referred to a select committee shall not sit on that committee. While these provisions are clear and adequate, there is no mention of the problems that may be involved in allowing a Member of Parliament to debate on a subject in which he has a direct pecuniary interest. In fact, strictly interpreted, this provision requires neither the avoidance nor disclosure of financial interests.

There are other ways, of course, in which all Members can apply the principle of avoidance. For example, rather than disclose, a Member may choose to avoid a conflict of interest by divesting himself of disputable interests or by placing his investments in a trust over which a Member exercises no control. Divestment is probably the most stringent application of the principle of avoidance and in some cases is probably the best means of avoiding conflict of interest. For reasons outlined in the introduction, however, it seems impractical to insist on it as a universal principle.

A trust over which the Member exercises no control, on the other hand, would at least allow Members to continue to have financial holdings although their extent and nature would in most cases be unknown to the Member and to the public. Such a trust, if properly established, is a means whereby Members of Parliament

can avoid a variety of conflict situations. It requires some assurance, however, that the trust is indeed beyond the control of the Member. It must be realized also that if the investment held in trust represents a large, single holding, for example, it is unlikely the trustee would or could change the nature of the investment. In many situations, however, trusts, over which the Member exercises no control, can be useful where other means of control are inappropriate and where authority exists to supervise such a trust.

There are basically two types of disclosure systems, verbal disclosure and the annual or semi-annual register of financial interests. The question of whether a disclosure should take a written or verbal form is a question of feasibility and effectiveness. In certain circumstances a form of annual registered disclosure may be the best means of obtaining a comprehensive statement of certain financial interests. It would have the added advantage of being permanently open to public view. Annual disclosure may also serve to alert the electorate to the personal interests of its Members, and encourage Members to divest certain disputable interests rather than leave themselves open to public criticism upon disclosing. There is no guarantee, however, that provisions requiring disclosure would secure the desired results. Experience suggests such provisions may be difficult to interpret and apply. In addition, if an annual disclosure were to be used it would probably have to be applied selectively to ensure that the right to privacy is not violated by indiscriminate requirements for disclosure.

While a very uncertain tradition of verbal disclosure may exist in Canada, a review of Parliamentary precedents indicates no consistent adherence to this custom. Verbal disclosure requires the Member to announce his personal interests at the relevant time and place. An advantage of verbal disclosure is the fact that the conflict is brought to the attention of others at a time when they are in a position to judge the issue.

Although it is difficult to estimate, it is anticipated that Members of Parliament would not spend an excessive amount of time verbally disclosing interests. There is some question, however, of exactly when such a disclosure should take place. In Great Britain it was suggested that while a disclosure should definitely be made during debate, the same ought not to apply to the first question addressed by the Member. Supplementary questions, however, ought to be prefaced by a disclosure of interest where applicable. This type of provision would seem reasonable and it addresses itself to what might become a problem of tedious and repetitious disclosures at times inconvenient to the government and to Parliament. It might even be that any question in which an individual has a pecuniary interest ought not be addressed to a Minister during question period at all. Such questions, by their very nature and form, may prompt government action by drawing public attention to specific circumstances.

There still remains the question of whether or not disclosure ought to be extended to a Member's dealings with Cabinet Ministers and public servants outside of Parliament. How far does the obligation to disclose extend beyond other Members of Parliament? If the logic of disclosure is persuasive then it would seem that it should apply to all situations in which a Member of Parliament is acting

in his official capacity. Ideally, this type of prohibition would effectively remove any possibility that Members will use their influence for personal advantage in their associations with public servants and other government officials.

There may be some doubt about whether a Member ought to debate at all if he has a pecuniary interest. The prevailing sentiment seems to be that as long as that interest is disclosed, such debate should be permitted. Some argue convincingly that Parliament will lose a great deal of expertise and special knowledge if individuals with private and personal interests are barred from expressing opinions. According to this logic, the prohibition against voting is sufficient to insure a Parliamentarian's integrity.

Regardless of the disclosure system chosen, one major problem is how direct or indirect a pecuniary interest must be to warrant disclosure. An answer in the form of a precise definition is practically impossible. For the disclosure of financial interests it is recommended that a broad interpretation of conflict of interest be adopted and that any benefit which may accrue to a Member, and which he does not share in common with members of the public, ought to be disclosed.

Perhaps the most compelling criticism of disclosure is the simple fact that it is relatively easy to circumvent the spirit of the provisions. In either system the onus for the effective application of all rules rests heavily on the legislator involved. But if it is agreed that some type of public accessibility to information on Member's financial interests is necessary, then, despite the shortcomings, disclosure seems to be a necessary mechanism.

## PART IV

### GUIDELINES AND PROPOSALS FOR CHANGE

#### GUIDELINES

The practical application of the Canadian law on conflict of interest suggests that some fundamental principles and ideals should be inherent in Parliament's formulation of rules on this subject. Certainly some principles will appear obvious, but the statement of these principles will encourage consistency and uniformity in the preparation of the rules and application of an accepted standard. These basic principles are outlined below. No proposal is intended to flow directly from any particular principle; rather, these principles are designed as a framework for reform and an attempt to delineate some basic moral and theoretical guidelines to follow in approaching the conflict of interest problem as it applies to Members of Parliament.

- 1. A Member of Parliament is a trustee of public confidence and must perform and appear to perform his duties in a manner reflecting the highest degree of concern for the public interest. Moreover, a Member of Parliament must at all times ensure that his actions do not detract from the dignity of Parliament, and the respect and confidence which society places in it.**
- 2. Members of Parliament should make every reasonable effort to avoid even the appearance of those conflicts of interest that are not inherent in a representative democracy.**
- 3. Where possible, the rules on conflict of interest should be formulated so as not to restrict unduly candidacy for the Canadian House of Commons or unnecessarily prevent any group in society from holding membership in the House of Commons or Senate.**
- 4. The rules on conflict of interest should attempt to provide the public with that information which is relevant to the question of conflict of interest while safeguarding the individual Member's right to privacy regarding information which the public does not require.**

5. The right of members of the public to equal access and impartial treatment by government officials should be respected at all times.
6. The rules on conflict of interest of Members of Parliament should assume the form most appropriate to their application and to the general problem area. Those rules which are capable of precise definition and which can, therefore, be objectively tested should usually be set out in legislation. Those rules which can only be stated in subjective language, and must rely for their application on the individual circumstances of each situation, should be set out in a less formal manner.
7. The public should be granted a limited avenue to initiate investigations into apparent violations of the statutory provisions regarding conflicts of interest.
8. Through a process of continuing review Parliament should ensure that the legislation and the rules governing conflict of interest are relevant to changing situations.

## PROPOSALS

The proposals which follow are intended to deal both with the general area of conflict of interest and with those specific problem areas discussed in Part III of this paper. No attempt has been made to follow entirely the present system of any particular government, although ideas have been borrowed, especially from the British and American examples. The main objective is to propose new rules which will deal more efficiently with current conditions and correct those injustices and problems which exist in present Canadian practice.

Most proposals are followed by explanatory notes. Those which are not are either considered self-explanatory or their justification appears elsewhere in the paper. Unless otherwise indicated, each proposal is meant to apply both to Members of the House of Commons and Senators.

### Proposal 1

**It is recommended that the legislative provisions pertaining to conflicts of interest of Members of Parliament, with the exception of bribery, be contained in a new act entitled the "Independence of Parliament Act."**

Acceptance of this proposal would require the removal of all provisions pertaining to conflict of interest which are presently found in the *Senate and House of Commons Act* and the *House of Commons Act*, and their incorporation, where recommended, in the new *Independence of Parliament Act*. In a practical sense such a consolidation in one act would aid in the attainment of one of the main objectives of the proposals being made in this paper which is to clarify for Members of Parliament the rules of conduct under which they must operate. If this recommendation is accepted, further consideration should be given to the possibility of amalgamating the remaining sections of the *Senate and House of Commons Act* and the *House of Commons Act*. Eventually it would be advantageous if all relevant legislation, Standing Orders, regulations and guidelines pertaining to conflict of interest could be set forth in a handbook to be distributed to Members at the beginning of a new Parliament.

The choice of “Independence of Parliament Act” as a title is suggested as one which best describes the major objective of its provisions—the assurance that Members of Parliament will remain independent of any offices or interests which might unduly influence them in the exercise of their public duties. In addition, of course, the title “Independence of Parliament” has a long historical association as the heading for the present provisions in the *Senate and House of Commons Act* which regulate the participation of Members in various activities.

A discussion draft of the bill entitled *Independence of Parliament Act* is contained as an appendix to give some practical indication of the statutory form which some of these proposals might take (See Appendix “A”). It is anticipated that the bill will be further revised and expanded following a full public discussion of the conflict of interest problem.

## CORRUPT PRACTICES AND PROHIBITED FEES

### Proposal 2

#### It is recommended:

- (a) That the provisions regarding bribery which are presently found in the “Criminal Code” in Section 108 remain in this form (See Appendix “C-3”).
- (b) That a provision be inserted in the “Independence of Parliament Act” requiring the automatic disqualification from membership in the House of Commons of any Member convicted of treason, bribery or of any indictable offence for which he is sentenced to death or to imprisonment for a term exceeding five years (See discussion draft, subclause 15(1)).
- (c) That Standing Orders 76 and 77 of the House of Commons, which relate to the offences of bribery and corrupt electoral practice, remain in the Standing Orders (See Appendix “C-6”).

It is recommended that the provisions regarding bribery not be removed from the *Criminal Code* for three reasons:

1. Bribery clearly falls within the “black zone” of prohibited conduct and its association with the Criminal Code will serve to emphasize this view. The examples of enforcement under this provision have provided valuable precedents.
2. As persons other than Members will normally be associated with any violation of this provision, it should be contained in an act more universal than the *Independence of Parliament Act*.
3. It would not be entirely appropriate to equate bribery with the type of conduct to be regulated by the *Independence of Parliament Act* whose provisions are primarily intended to cover the “gray zone” of prohibited conduct.

Section 682 of the *Criminal Code* is worded such that only those holding offices under the Crown or other public employment must automatically vacate their offices upon conviction for treason or an indictable offence for which they

are sentenced to death or to imprisonment for a term exceeding five years. This would include Ministers and public servants but not Members of the House of Commons. There should be no question, given these offences and penalties, that Members should also be automatically disqualified. Disqualification from membership for some offences is presently provided in the *Senate and House of Commons Act* but it is unclear as to exactly what offences are included.

Disqualification should become effective upon final determination of the conviction and the normal procedure followed by the Government in the calling of a by-election (See Proposal 19(c)). As this sanction pertains solely to Members of the House of Commons it should be contained in the *Independence of Parliament Act*.

Although Standing Orders 76 and 77 of the House of Commons may not seem necessary in light of the provisions contained in the *Criminal Code* and in the *Canada Elections Act*, they do reinforce the view that bribery is one of the most serious crimes which a Member may commit. This prohibition has been a long established tradition of the House of Commons and reference to it in a Standing Order is appropriate. Furthermore, Parliament ought to retain an independent written authority under which it can institute its own proceedings.

### **Proposal 3**

**It is recommended that the following provision be incorporated in the Standing Orders of the House of Commons and the Rules of the Senate:**

**A Member (Senator) shall not advocate any matter or cause related to his personal, private or professional interests among Members or Senators, or among public servants, or before any Government boards or tribunals, for a fee or reward, direct or indirect.**

On occasion Members of Parliament, regardless of profession or occupation, may be requested to intercede with public servants or government bodies on behalf of constituents. This should be considered part of their normal representative duties and it seems unreasonable to prohibit Members from discharging such a fundamental responsibility. However, if Members accept a fee for performing these duties, there is little doubt that they can be accused of having a conflict of interest in as much as they are receiving pecuniary rewards for performing duties associated with their public office.

It is suggested that the proper forum for the regulation of prohibited fees be the rules of each House rather than statutory provisions. The benefit of having such a provision in the rules is that the House or Senate, if required, can elaborate on the interpretation of the provision as it relates to particular situations. More specifically, the prohibition against practice before government boards and tribunals may require further qualification. The relationship between public duty and the vast array of possible private activities is so complex that any final enumeration of conflicting situations would probably be impossible. The provision is sufficiently specific however, that it may result in a restriction of the scope of the professional practice of Members of the House of Commons and Senators. It is felt that such a restriction is necessary.

## INCOMPATIBLE OFFICES

### Proposal 4

It is recommended that there be a preamble to the “Independence of Parliament Act” stating that certain offices are incompatible with membership in the House of Commons and the Senate either because they constitute a conflict of interest, violate the principle of the supremacy of Parliament, or violate the concept of the division of powers between federal and provincial jurisdictions.

### Proposal 5

It is recommended:

- (a) That there be a provision in the “Independence of Parliament Act” which would make federal and provincial offices incompatible with membership in the House of Commons and the Senate (See discussion draft, clause 10).
- (b) That Section 11 of the “Senate and House of Commons Act”, which permits Members of the House of Commons to hold otherwise prohibited offices in the service of the Government of Canada, if there is no salary or benefit of any kind attached, not be included in the “Independence of Parliament Act” (See discussion draft, clause 19).

The principle of avoidance ought to be applied in the regulation of incompatible offices. Prohibited offices should not be limited to those whose holders have a clear and close connection with governmental decision-making. The holding of even remote incompatible offices tends to violate constitutional principles and undermines public confidence by suggesting that Members and Senators hold these offices only for private pecuniary purposes.

Certain offices in which a Member of Parliament may *not* have a pecuniary interest can also be considered incompatible with his role as a Member. The appearance of a conflict of interest does not depend upon the realization of a pecuniary benefit. Such offices are usually those which violate the principle of the supremacy of Parliament or the concept of the division of powers between federal and provincial jurisdictions.

### Proposal 6

It is recommended that the following exemptions be provided to the general rule that a Member of Parliament not be permitted to hold federal and provincial offices (See discussion draft, clause 11).

- (a) offices or employment which an act of Parliament expressly provides may be held by a Member;
- (b) membership in the Canadian Forces while on active service as a consequence of war;
- (c) membership in the reserve force of the Canadian Forces;
- (d) Ministers of the Crown.

### Proposal 7

It is recommended that the laws regarding incompatible offices permit as many Canadians as possible to participate as candidates in an election. Once elected, how-

ever, those holding incompatible offices should be required to relinquish them or forfeit their seats (See discussion draft, subclauses 17(2) and 15(2)).

In keeping with this principle care should be taken to insure that those offices whose holders are barred from candidacy under the *Canada Elections Act* are also included among those offices set out in the *Independence of Parliament Act* whose holders are disqualified as Members of the House of Commons.

## GOVERNMENT CONTRACTS

### Proposal 8

**It is recommended that the preamble to the “Independence of Parliament Act” express the principle that, generally, participation in a government contract by a Member of Parliament constitutes a conflict of interest and a violation of his fiduciary duty. Provisions regulating participation by Members in such contracts should be contained in the “Independence of Parliament Act”.**

It is possible to argue that conflicts of interest in the area of government contracts should be resolved entirely at the Member’s personal discretion. This would avoid the difficulties that accompany attempts to formulate and apply statutory provisions in this area. However, it is doubtful that this type of approach will encourage the belief that Members of Parliament are independent of outside influences. The absence of universal standards may create public suspicions and place Members at a disadvantage in handling their personal affairs. An unambiguous legal standard would at once clarify the rules regarding government contracts and remove any uncertainty that government contracts are considered detrimental to a Member’s independence and his ability to perform a fiduciary duty.

### Proposal 9

**It is recommended that there be a provision in the “Independence of Parliament Act” which would prohibit a Member of Parliament from participating in or deriving any benefit directly or indirectly from government contracts except those contracts for which there is explicit provision (See discussion draft, clauses 2 and 3).**

This proposal is the cornerstone of the provisions on government contracts. “Government contract” should be defined widely to include contracts awarded by any departments or agencies of the Government of Canada. The phrase “directly or indirectly” would normally include those interests constructively controlled by the Member.

The variety and range of various relationships between governments and individuals make it essential that Members of Parliament receive some relief from this provision. Members would be unduly restricted if they were prohibited from participating in all types of contracts. Necessary exceptions are outlined in Proposal 11.

### Proposal 10

**It is recommended that no Member of Parliament be permitted to participate in the management or direction of a company having a government contract or agreement (See discussion draft, clauses 2 and 3).**

Members should be required to register annually with the Clerk of the House or Senate a list of those companies in which they are officers, directors, or managers (See discussion draft, sub-clause 7(1)(b)(i)).

#### Proposal 11

It is recommended that the following provisions be inserted in the “Independence of Parliament Act” to allow for exemptions from the provisions of Proposal 9:

- (a) A Member of Parliament should be permitted to own shares, directly or indirectly, in a company having a government contract or agreement when it is a public company (a company whose shares are publicly traded) in which the Member owns less than 5% of the total number of issued shares of the company (See discussion draft, subclause 4(1)(b)).

Members should be required to register annually with the Clerk of the House or Senate a list of those public companies in which their holdings are under this threshold if the companies are involved in government contracts (See discussion draft, subclause 7(1)(a)).

In complying with these disclosure requirements, Members should be able to disclose other interests they may have in private or public companies even though these companies do not have government contracts (See discussion draft, subclause 7(2)).

- (b) A Member of Parliament should be permitted to participate in any government contracts (not permitted by the other provisions of the “Act”) when the true aggregate value of the contracts does not exceed \$1,000 in any one fiscal year (See discussion draft, subclause 4(2)).

Members should be required to register annually with the Clerk of the House or Senate the details and amounts of contracts falling within this exemption (See discussion draft, subclause 7(1)(a)).

- (c) A provision should be inserted in the “Independence of Parliament Act,” similar to sub-section 21(b) of the “Senate and House of Commons Act,” which would permit a Member of Parliament to hold a government contract if the completion of such contract, expressed or implied, devolves on him by descent or by marriage or operation of law, provided he disposes of the contract within 12 months (See discussion draft, subclauses 5(2) and 6(2)).

Members should be required to register annually with the Clerk of the House or Senate the details and amounts of contracts falling within this exemption (See discussion draft, subclause 7(1)(c)).

- (d) A provision should be inserted in the “Independence of Parliament Act,” similar to sub-section 21(c) of the “Senate and House of Commons Act,” which would permit a Member of Parliament to purchase public bonds or debentures of Canada which are generally provided or offered by the Crown on terms common to all persons (See discussion draft, subclause 4(1)(a)(ii)).

- (e) A Member of Parliament should be permitted to participate in government contracts for the supply of goods and services or use of property

which are generally provided or offered by the government to the public on terms common to all persons (See discussion draft, subclause 4(1)(a)(i)).

- (f) A Member of Parliament should be permitted to participate in a government contract if the purpose of such contract is to permit the Member to take advantage of government programmes, established by legislation or regulation, which are available to the general public (See discussion draft, subclause 4(1)(d)).

Members should be required to register annually with the Clerk of the House or Senate the details and amounts of contracts falling within this exemption (See discussion draft, subclause 7(1)(a)).

In addition, Members should be required to disclose the amount of any grants or subsidies they receive from the government, even though no contract may be entered into in order to qualify for the grant or subsidy (See discussion draft, subclause 7(1)(e)).

- (g) A Member of Parliament should be permitted to participate in government contracts the purpose of which is to reimburse the Member for travelling expenses (See discussion draft, subclause 4(1)(c)).

Members should be required to register annually with the Clerk of the House or Senate the details and amounts of travelling expenses except those expenses incurred when travelling at the request of the Governor in Council, a Minister of the Crown, or on business approved by the Senate or House of Commons (See discussion draft, subclause 7(1)(d)).

These exemptions are intended to provide reasonable and necessary exceptions to the general rule that Members of Parliament should not be permitted to participate in government contracts. Members should not assume, however, that because participation in a particular contract is not prohibited by the legislation that it is necessarily condoned. Parliament will always retain the right to censure a Member it considers has acted improperly.

In the exemption contained in paragraph (a) the percentage ownership provided for is low enough that in most cases there would be little economic incentive to incur a conflict of interest. In certain cases these provisions may cause undue hardship and possible relief is provided for in Proposal 24.

The exemption provided for in paragraph (b) is intended to prevent minor deviations from being prosecuted under the provisions of the Act. It is not intended to approve such contracts. The requirement that such deviations be declared in order to claim the exemption provided by this exception, will ensure that it is not knowingly abused.

The exemption contained in paragraph (e) would simply permit Members of Parliament to utilize government services provided to the general public on a commercial basis.

The particular programs exempted by virtue of the provision in paragraph (f) may at first prove difficult to determine. It is expected, however, that since

all programs in which Members participate must be disclosed, a body of precedence will quickly develop. The discussion draft suggests some criteria, including the amount of discretion involved and the extent of the program's application. In addition, it is envisaged that the designated Standing Committees of the House and Senate will also provide guidance to Members in this area (See Proposal 21).

The exemption provided for in paragraph (g) presently exists, in a more restricted form, in Section 14 of the *Senate and House of Commons Act*. The proposed extension of the exemption would permit Members of Parliament to accept travelling expenses from government departments and agencies, such as the CBC, provided they are disclosed.

A major component of these exemptions is the requirement of annual, registered disclosure of specified interests. It is likely that these provisions will require some Members of Parliament to maintain more detailed personal financial records than they may have in the past. Members of Parliament may wish to provide information beyond the disclosure requirements and disclosure rules should not operate to discourage this practice.

It is envisaged that there would be public access to all the disclosures required by the provisions of the *Independence of Parliament Act*. The exact details of the disclosure procedure would be developed subsequent to acceptance of the principle of disclosure in this area.

#### **Proposal 12**

**It is recommended that a person who is a Member of the House of Commons in two successive Parliaments not be permitted to participate in any government contracts in contravention of the provisions of the "Independence of Parliament Act" during the period between the two Parliaments (See discussion draft, sub-clause 5(3)).**

This provision is designed to prevent former Members of the House of Commons entering into government contracts during the interim period between successive Parliaments. Without this provision, individuals could use this short period of time to circumvent effectively the provisions of the legislation.

#### **Proposal 13**

**It is recommended that participation by a Member of Parliament in any government contract in contravention of the "Independence of Parliament Act" render the contract voidable at the option of the Crown (See discussion draft, Clause 8).**

#### **Proposal 14**

**It is recommended that a candidate for election to the House of Commons not be disqualified from candidacy because he is participating in government contracts prohibited by the "Independence of Parliament Act." A candidate should be required, however, to register with the Chief Electoral Officer, upon his nomination, a list of contracts or offices he holds which would be prohibited if he were a Member. A candidate should also be required to register a list of those companies in which the candidate owns more than 5% of the total number of the issued**

shares of the corporation if it is a public company (See discussion draft, subclause 17(5)).

A candidate should not be permitted, however, to participate in any contract with the government for the supply of services for which any public money of Canada is to be paid (See discussion draft, subclause 17(1)).

If the candidate is elected he should be required to register with the Clerk of the House upon being sworn in as a Member or within two months the nature and extent of any prohibited participation in government contracts and cease such participation as soon as possible and in any event within one year (See discussion draft, subclauses 7(1) and 5(1)).

## FINANCIAL INTERESTS

### Proposal 15

It is recommended that Parliament formalize the hitherto tenuous custom of declaring an interest during debate and during question period and extend this custom to situations previously excluded. The following resolution could be incorporated in the Standing Orders of the House.

In any debate of the House or its committees, or transactions or communications which a Member may have with other Members or Senators or with Ministers or servants of the Crown, he shall disclose any relevant pecuniary interest or benefit, that he may have when that interest or benefit is not shared in common with all other persons or particular groups in society.

It is recommended that a corresponding provision be incorporated in the Rules of the Senate.

The requirement to disclose may discourage some Members of Parliament from entering into debate on a matter in which they have some major or minor financial interest. At the same time, however, it is expected that others will be encouraged to declare their interests and speak out on a matter knowing that this is an accepted practice. Should a Member approach another Member, Minister or public servant privately regarding a matter in which he has a personal interest, it would appear absolutely necessary that this personal interest be made known.

If a Member or Senator were to speak on a particular issue several times during a session it is anticipated that only an initial disclosure would have to be made. Some degree of discretion is left to Members in determining what and when they are required to disclose. The rule would be embodied in a Standing Order of the House and rules of the Senate and no particular sanction provided for its violation. But if the House or Senate should decide that a Member has flagrantly violated its standards, a wide variety of sanctions are available. Furthermore, designated Standing Committees of both Houses should be available to provide Members with additional guidance regarding particular situations that may arise and which may require verbal disclosure.

### Proposal 16

It is recommended that the present practice, set out in Standing Order 11, of the House of Commons, whereby a Member who has a direct pecuniary interest

in any matter before the House of Commons is prohibited from voting on any question regarding this matter, be retained (See Appendix "C-6").

It is recommended that Rule 49(1)(b) of the Senate which is similar to Standing Order 11 of the House of Commons also be retained (See Appendix "C-7").

### **Proposal 17**

It is recommended that a further resolution be incorporated in the Standing Orders of the House of Commons which would require Members of the House of Commons to exercise care in the management of their private investments so as not to benefit, or appear to benefit, from the use of information which may have been made available to them on a confidential basis. The resolution could read as follows:

In managing their private investments, members of the House should exercise care to ensure that they do not benefit, or appear to benefit, from the use of information which may have been provided to them as members on a confidential basis.

It is recommended that a similar provision be incorporated in the Rules of the Senate.

This resolution is intended as a guide for Members of Parliament. It may be that information of a financial nature is not normally made available to Members on a confidential basis. However, this resolution would declare the attitude of Parliament if this does occur. No particular sanction is provided but the usual remedies would be available to the House and the Senate should either one decide that one of its Members has knowingly violated the principle embodied in the resolution.

## **SANCTIONS AND ADMINISTRATION**

### **Proposal 18**

It is recommended that the Attorney General of Canada be charged with the enforcement of the provisions of the "Independence of Parliament Act". In addition, members of the public should be able to request the Attorney General to commence legal proceedings against a Member of Parliament if it is believed a Member has violated the provisions of the Act. If the Attorney General refuses to commence legal proceedings, for whatever reason, any member of the public may make application to the superior court of the Province, from which the Member of the House of Commons was elected, or Senator appointed, for a declaration stating that the Attorney General has failed to commence legal proceedings. Upon such application, the court should be empowered to make such a declaration and forward a copy of it to the Speaker of the House of Commons or Senate and the Attorney-General of Canada (See discussion draft, clause 16).

The manner in which the provisions of an act are administered and enforced is often the most important influence on the effectiveness of the provisions of the Act. It is the intention of the above proposal that the public will act as a check upon the Attorney General to ensure that he carries out his duties impar-

tially and in full knowledge that pressure may be brought to bear upon him by the public and by the courts should he fail to do so. At the same time, the provision is intended to protect the individual Member of Parliament from unfounded allegations and court actions over which he often has little control.

### **Proposal 19**

**It is recommended that the penalties which a court may impose for violation of the present legislative provisions be revised. The following penalties are recommended:**

- (a) The penalty for violations of those sections related to government contracts, incompatible offices and disclosure requirements ought to be a maximum fine of \$10,000 for each offence (See discussion draft, subclause 12(1)).**
- (b) A Member of Parliament who has been convicted of participating in a prohibited government contract should be required to pay to the Crown any profits he has made as a result of the government contract. A Member of Parliament who has been convicted of holding an incompatible office should be required to pay the Crown the total amount of his salary received during the period in which he held the incompatible office (See discussion draft, clause 13).**
- (c) A Member of the House of Commons who has been convicted of holding an incompatible office or participating in a prohibited government contract should be automatically disqualified as a Member if he fails to divest himself of such contract or resign from such office within 30 days of his conviction. Upon being informed of a conviction and failure to divest, the Speaker should issue his warrant to the Chief Electoral Officer for the issue of a new writ in the manner provided for in the "House of Commons Act" (See discussion draft, clauses 14 and 15(2)).**
- (d) A Senator who has been convicted of holding an incompatible office or participating in a prohibited government contract and who does not divest himself of such contract or resign from such office within 30 days of his conviction should be liable to a fine not exceeding \$10,000 dollars for each day, beyond this 30 day period, that he continues to commit the offence (See discussion draft, subclause 12(2)).**

The sanctions provided are intended to be sufficiently stringent that Members will adhere to the provisions of the *Act*. At the same time the sanctions contain enough flexibility so that unrealistic penalties are avoided and prosecution for violation of the provisions will not be discouraged. In addition, the House is always free to impose its own sanctions.

### **Proposal 20**

**It is recommended that Members of the House of Commons who have been convicted of violating the statutory provisions relating to conflict of interest and who have served the penalties imposed on them by the courts and by Parliament ought not to be barred thereby from again seeking membership in the House of Commons (See discussion draft, subclause 17(1)).**

## **Proposal 21**

**It is recommended that the Standing Orders of the House of Commons be amended to provide the Standing Committee on Privileges and Elections with a reference at the beginning of each Parliament to oversee the conduct of Members of the House of Commons. The Standing Order should provide an outline of the scope and limitations of the Committee's responsibilities. It might read as follows:**

**At the beginning of each Parliament, the Standing Committee on Privileges and Elections shall be deemed to have been charged by the House with a reference to:**

- (a) investigate all questions of conflict of interest referred to it by the House of Commons,**
- (b) provide Members on request with advisory opinions,**
- (c) advise the House, on a regular basis, of any changes which are needed in conflict of interest legislation.**

**The Committee may not investigate conflicts of interest of a Cabinet Minister if the alleged improprieties result from the exercise of his duties as a Minister of the Crown.**

**It is recommended that a corresponding provision be incorporated in the Rules of the Senate.**

The variety and nature of conflict of interest situations requires the establishment of a Parliamentary body which would maintain a continuous interest in conflict of interest rules. For this reason it is proposed that the Standing Committee on Privileges and Elections be given a role to play in advising Members about individual problems which may arise and in issuing additional guidelines as required. Any formal decisions would be interim and would require ratification by the House. The House of Representatives' Committee on Standards of Official Conduct exercises similar responsibilities and has been the cornerstone of its system.

If the concept of a Standing Committee actively participating in this way is agreed upon it may be that further refinement will be required in the composition and specific duties of the Committee. It would be highly desirable in the case of the House of Commons, if the Committee's membership could be reduced from 21 to 12. A viable alternative might be the establishment of a new committee with similar responsibilities.

In the Senate, the Committee of Privileges, which consists of all Senators, would seem to be the logical committee to be charged with this reference although consideration must be given to reducing the size of the Committee.

## **Proposal 22**

**It is recommended that each Committee be provided with assistance and relieved, where possible, of the day-to-day administrative duties. It might be helpful if the Committees themselves were composed of senior members of the House and Senate.**

The Committee on Standards of Official Conduct in the House of Representatives has been extremely helpful in advising Members as to what they must

disclose under the rules and regulations and in continuously reviewing the rules to ensure that they are relevant to new developments within the system. Much of this background work has been handled by the Committee's permanent support staff.

### **Proposal 23**

**It is recommended that:**

- (a) The Speakers of the House of Commons and Senate should continue the current practice of refusing to refer to Committee those questions properly handled by the courts. In those cases brought before the Committee where a violation of the rules of the House or Senate may also involve a violation of the statutory laws, the Committee should normally refrain from making any decisions which might reflect upon the guilt or innocence of the accused under the law until the matter has been finally determined by a court of law.
- (b) In those cases of conflict of interest which involve questions of violation of the rules and traditions of the House or Senate, the House or Senate alone should continue to be responsible for the final decision and for applying sanctions. The Committee should be charged with making the preliminary determination and with advising the House or Senate of the sanctions which are appropriate.

### **Proposal 24**

It is recommended that a provision be inserted in the "Independence of Parliament Act" to enable the designated standing committee to grant special dispensation to any Member or Senator, where it can be shown that, for reasons of public interest or undue personal hardship, a Member or Senator should be permitted to participate in a government contract (See discussion draft, clause 9).

It is anticipated that this exemption would be exercised very rarely and only when all the alternatives have been explored and it proves impossible for the Member to dispose of the contract or to dispose of his interest. In granting such dispensation, each House should demand full disclosure of the situation and perhaps require the interest be placed in a trust.

### **Proposal 25**

It is recommended that a provision be included in the "Independence of Parliament Act" requiring that any legal action under the "Act" be commenced within two years of the commission of the offence or within six months from the day on which the offence became known to the Attorney General (See discussion draft, subclause 12(5)).

## APPENDIX A

### DISCUSSION DRAFT OF INDEPENDENCE OF PARLIAMENT ACT

#### **An Act to Ensure the Independence of Parliament and Respecting Conflicts of Interest of Members and Senators**

WHEREAS Members of the House of Commons and Senators are the holders of a public trust and as such act in a fiduciary capacity; Preamble

AND WHEREAS Members of the House of Commons and Senators should not allow, or appear to allow, a conflict to arise between their public duties and their private pecuniary interests as might arise by participating in government contracts;

AND WHEREAS the principle of the supremacy of Parliament and the division of powers in a federal system results in the incompatibility of certain offices, employments and commissions with membership in the House of Commons or the Senate;

AND WHEREAS there is a need to codify these principles in an Act of Parliament to ensure that the position of trust that Members of the House of Commons and Senate hold is respected.

NOW THEREFORE Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

#### SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the *Independence of Parliament Act*. Short  
title

#### INTERPRETATION

2. (1) In this Act,

Definitions

“Crown” includes the Government of Canada or any department, agency or corporation set out in any of the schedules to the *Financial Administration Act*; “Crown”

"government contract"	<p>"government contract" includes any contract</p> <p>(a) for the supply of goods or services,</p> <p>(b) for the sale, lease, purchase, use or hire of property, or</p> <p>(c) for the lending of money</p> <p>by or to the Crown;</p>
"Member"	<p>"Member" means a Member of the House of Commons;</p>
"ordinary course"	<p>"ordinary course" means, in relation to a government contract, that the contract may be entered into by a member of the public upon paying an advertised or published amount or agreeing to perform standard terms or conditions;</p>
"participate"	<p>"participate" means, in relation to a government contract, to participate by being a party to or having a beneficial interest in the contract, or by being a shareholder, an officer, a director or a manager of a corporation that is a party to the contract or whose wholly owned subsidiary is a party to the contract, or by being the spouse of a person who is a party or a shareholder of a party to the contract.</p>
"Wholly owned subsidiary"	<p>(2) A corporation is a wholly owned subsidiary of another corporation for the purposes of this Act if not less than ninety per cent of its issued shares are held by that other corporation.</p>

#### PARTICIPATION IN GOVERNMENT CONTRACTS

<p>Members and Senators prohibited from participation in government contracts</p>	<p><b>3.</b> Except as otherwise provided in this Act, no Member or Senator shall participate, directly or indirectly, in any government contract.</p>
<p>Exceptions</p>	<p><b>4.</b> (1) Section 3 does not prohibit a Member or Senator from participating in a government contract</p> <p>(a) if it is a contract made available to members of the public in the ordinary course</p> <p>(i) for the supply of goods or services by the Crown or for the use of Crown property, or</p> <p>(ii) for the sale or offer for sale of bonds, debentures or notes of Canada;</p> <p>(b) if it is a contract with a corporation whose shares are publicly traded and the total number of the issued shares of the corporation held by or for the Member and his spouse, or the Senator and his spouse, as the case may be, is not more than five per cent of the total number of such shares;</p> <p>(c) if it is a contract entered into for the purpose of reimbursing a Member or Senator for travelling expenses incurred by him;</p>

(d) if it is a contract authorized by or under an Act of the Parliament of Canada and

- (i) the goods or services supplied, the property sold, leased, purchased or hired or the money lent or advanced, pursuant to the contract, were offered to all members of the public or to specified classes thereof and the Member or his spouse, or the Senator or his spouse, as the case may be, entered into the contract as a member of the public in the ordinary course,
- (ii) the terms and conditions upon which the goods or services are supplied, the property is sold, leased, purchased or hired or the money is lent or advanced, pursuant to the contract, are specified in the Act or any regulation made thereunder, and
- (iii) the right to receive the goods or services supplied, the property sold, leased, purchased or hired or the money lent or advanced, pursuant to the contract, is not subject to the exercise of discretion by a Minister of the Crown or his deputy.

(2) Section 3 does not prohibit a Member or Senator from participating in any government contracts, if the amounts paid or to be paid pursuant to the contracts, other than amounts paid pursuant to any contracts referred to in subsection (1), do not exceed in the aggregate the sum of one thousand dollars in any fiscal year.

Limited participation in other contracts

5. (1) Subject to subsection (3), a Member is not prohibited by this Act from participating in any government contract in which he was participating before his election as a Member but he shall cease to participate in the contract as soon as possible after his election to the House of Commons and in any case not later than twelve months thereafter.

Participation in government contracts before becoming a Member

(2) Subject to subsection (3), a Member is not prohibited by this Act from participating in any government contract in which the Member's participation commences as the result of marriage or operation of law, or as devisee, legatee, executor or administrator at any time after his election to the House of Commons but he shall cease to participate in that contract within twelve months after that time.

Contracts that devolve upon a Member

(3) Where a person was a Member immediately before a dissolution of the House of Commons and as a result of the next following general election is a Member on the first day of the next ensuing session of the House of Commons, he shall be deemed to have been a Member during the period between the two Parliaments.

Position of Member between two successive Parliaments

6. (1) A Senator is not prohibited by this Act from participating in any government contract in which he was participating before his appointment to the Senate but he shall cease to participate in the contract as soon as possible after his appointment to the Senate and in any case not later than twelve months thereafter.

Participation in government contracts before becoming a Senator

Contracts  
that devolve  
upon a  
Senator

(2) A Senator is not prohibited by this Act from participating in any government contract in which the Senator's participation commences as the result of marriage or operation of law, or as devisee, legatee, executor or administrator at any time after his appointment to the Senate but he shall cease to participate in that contract within twelve months after that time.

Disclosure  
of interest  
by Member  
or Senator

7. (1) A Member or Senator shall within two months of assuming office and on May 31st of each year thereafter file a return disclosing in a manner and form prescribed by the regulations

- (a) the nature and extent of his participation, at any time during the period since becoming a Member or Senator, as the case may be, or in the period since the date of the last return, in any government contracts described in paragraphs 4(1)(b) and (d), and subsection 4(2);
- (b) the name of any corporation in which
  - (i) the Member or Senator is or has been an officer, director or manager, or
  - (ii) the Member or his spouse, or the Senator or his spouse, as the case may be, is or has been a shareholder, where the corporation is or has been a party to any government contractat any time during the period since becoming a Member or Senator, as the case may be, or in the period since the date of the last return;
- (c) the nature and extent of his participation, at any time during the period since becoming a Member or Senator, as the case may be, or in the period since the date of the last return, in any government contracts that he may participate in for a limited time under subsections 5(1) and (2) or subsections 6(1) and (2), as the case may be;
- (d) the particulars of all reimbursements received by him at any time during the period since becoming a Member or Senator, as the case may be, or in the period since the date of the last return, from participating in any government contracts under paragraph 4(1)(c), other than reimbursements for expenses incurred when travelling at the request of the Governor in Council, a Minister of the Crown, or on business approved by the Senate or House of Commons; and
- (e) the particulars, where no contract has been entered into with the Crown, of any grant or subsidy that
  - (i) the Member or his spouse or the Senator or his spouse, as the case may be, or

- (ii) a corporation in which the number of shares held by or for the Member and his spouse or the Senator and his spouse, as the case may be, is more than five per cent of the total number of the issued shares of the corporation, or in which the Member or Senator is an officer, a director or a manager.

has received from the Crown.

(2) Nothing in this Act shall be construed so as to prevent a Member or Senator from giving further and more specific disclosure than that required by this Act should the Member or Senator wish to do so. Further disclosure permissible

- (3) The Governor in Council may make regulations prescribing Regulations
  - (a) the manner and form in which a Member or Senator shall disclose the information required by subsection (1); and
  - (b) the manner and form in which such information shall be recorded and retained.

**8. (1)** It is a condition of every government contract that participation by a Member or Senator in the contract in contravention of this Act renders the contract voidable at the option of the Crown and notice of this condition shall be inserted in every government contract. Prohibited contracts not binding on Crown

(2) The condition referred to in subsection (1) may be waived by the Crown when at the time of the making and execution of the contract all other parties to the contract have provided evidence satisfactory to the Crown that they have made reasonable and diligent inquiries and have reasonable grounds for believing that no Member or Senator is or will be participating in the contract in contravention of this Act. Waiver of condition

**9. (1)** Where the House of Commons, or one of its committees, deems it just and equitable to do so, it may direct that a Member be allowed to participate in any government contract otherwise prohibited by this Act, and thereupon only section 7 applies in respect of that contract. Dispensation may be granted by House of Commons to Members

(2) Where the Senate, or one of its committees, deems it just and equitable to do so, it may direct that a Senator be allowed to participate in any government contract otherwise prohibited by this Act, and thereupon only section 7 applies in respect of that contract. Dispensation may be granted by the Senate to Senators

#### PROHIBITED OFFICES, COMMISSIONS AND EMPLOYMENTS

**10.** No Member or Senator shall hold any of the following offices, commissions or employments: Prohibited offices, commissions and employments

- (a) the office of Governor General or Lieutenant Governor of a province;

- (b) a judge of the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada or of a superior, district or county court in any province;
- (c) employment in the Public Service;
- (d) any office, commission or employment whereby the occupant or holder thereof is appointed by or under the authority of the Governor in Council, the Treasury Board, any Minister or other officer of the Crown or any department, agency or corporation set out in any of the schedules to the *Financial Administration Act*, under any enactment or otherwise;
- (e) any elected provincial office or any position on the Council of the Northwest Territories or the Yukon Territory; and
- (f) any office or employment under the authority or control of a province of Canada or under the jurisdiction or control of any foreign government.

Exceptions

**11.** Section 10 does not operate to prohibit a Member or Senator from

- (a) being a member of the Canadian Forces while he is on active service as a consequence of war;
- (b) being a member of the reserve force of the Canadian Forces who is not on full-time service other than active service as a consequence of war;
- (c) holding any office, commission or employment that an Act of Parliament expressly provides may be held by a Member or Senator; and
- (d) being a member of the Queen's Privy Council for Canada.

#### OFFENCES

Offence and punishment

**12.** (1) Any Member or Senator who contravenes or fails to comply with the provisions of this Act is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding ten thousand dollars.

Idem

(2) Every Senator who fails to comply with section 14 is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding ten thousand dollars, and where the offence is continued for more than one day, it shall be deemed to be a separate offence for each day on which the offence is committed or continued.

Information may be laid by Attorney General or person authorized by him

(3) An information under this Act may be laid by the Attorney General of Canada or any person thereunto authorized by the Attorney General of Canada, and where an information purports to have been laid under this Act, it shall be deemed to have been laid by a person thereunto authorized by the Attorney General of Canada and shall not be called in question for lack of authority of the informant except by the Attorney General of Canada or by some person acting for him.

(4) Any information in respect of an offence under this Act may be heard, tried or determined by any justice or judge if the accused is resident within the territorial jurisdiction of that justice or judge although the matter of the information did not arise in that territorial jurisdiction. Territorial jurisdiction

(5) An information in respect of any offence under this Act may be laid Limitation

(a) at any time within two years of the commission of the offence;  
or

(b) at any time within six months from the day on which evidence, sufficient in the opinion of the Attorney General of Canada to justify prosecution for the offence, came to his knowledge.

(6) A certificate of the Attorney General of Canada as to the day on which the evidence referred to in paragraph (5)(b) came to his knowledge is conclusive evidence thereof. Certificate

PROFITS, SALARIES OR OTHER REMUNERATION ARE DEBTS  
DUE TO THE CROWN

13. A Member or Senator shall account for and pay over to the Crown Profits, etc. of prohibited contracts and employments, etc. payable to Crown

(a) any profit derived by him from participating in a government contract in contravention of this Act, and

(b) any salary or other remuneration received by him from holding an office, commission or employment in contravention of this Act,

and any such profit, salary or other remuneration is a debt due to Her Majesty and recoverable as such in any court of competent jurisdiction by the Attorney General of Canada.

RESIGNATION FROM PROHIBITED OFFICE AND  
DISQUALIFICATION OF MEMBER

14. When a Member or Senator has been convicted on a charge of participating in a government contract or of holding an office, commission or employment in contravention of this Act, he shall, within thirty days after the date of his conviction, terminate his participation in that contract or resign that office, commission or employment. Member or Senator must resign prohibited office, etc.

15. (1) When a Member is convicted of bribery, treason or of an indictable offence for which he is sentenced to death or to imprisonment for a term exceeding five years, he is disqualified as a Member, his seat is vacated and the Speaker of the House of Commons upon being informed by the Attorney General of Canada of the conviction shall forthwith address his warrant to the Chief Electoral Officer for the issue of a new writ for the election of a Member to fill the vacancy. Disqualification of Member on conviction for grave offence

Disqualifica-  
tion of  
Member and  
direction for  
new Member

(2) Where a Member is convicted of a contravention of section 14, he is thereupon disqualified as a Member, his seat is vacated and the Speaker of the House of Commons upon being informed by the Attorney General of Canada of the conviction shall forthwith address his warrant to the Chief Electoral Officer for the issue of a new writ for the election of a Member to fill the vacancy.

#### PUBLIC RECOURSE

Application  
by member  
of the  
public

16. (1) Where a person has reasonable grounds for believing that the Crown has a cause of action against a Member or Senator for an offence or for recovery of a debt due to Her Majesty under section 13 and that the Attorney General of Canada has failed or refused to institute legal proceedings against the Member or Senator, that person may make application to a superior court of the province

(a) where the electoral district from which the Member is elected, is located, or

(b) from which the Senator is appointed,

for a declaration that there exists

(c) evidence sufficient to justify prosecution of the Member or Senator, for an offence against this Act, or

(d) evidence sufficient to justify the institution of legal proceedings against the Member or Senator, for recovery of a debt due to Her Majesty under section 13.

Certificate  
of Attorney  
General as a  
defence to  
application

(2) An application under subsection (1) shall be dismissed upon the filing with the court by the Member or his solicitor, or the Senator or his solicitor, as the case may be, of a certificate issued by the Attorney General of Canada certifying that legal proceedings in regard to the alleged cause of action have been commenced by him against the Member or Senator.

Copy of  
declaration  
to Attorney  
General and  
Speaker

(3) Where an application has been made in respect of a Member and the court issues a declaration under subsection (1), a copy thereof shall forthwith be forwarded by the court to the Speaker of the House of Commons and the Attorney General of Canada.

Idem

(4) Where an application has been made in respect of a Senator and the court issues a declaration under subsection (1), a copy thereof shall forthwith be forwarded to the Speaker of the Senate and the Attorney General of Canada.

#### CONSEQUENTIAL AMENDMENTS

R.S., c. 14,  
(1st Supp.)

17. (1) Paragraph 21(1)(c) of the *Canada Elections Act* is repealed and the following substituted therefor:

“(c) every person who has been convicted before any competent court of having contravened the *Independence of Parliament*

*Act* during the period in which any part of the fine remains unpaid or the sentence imposed by that court remains un-completed;

(c. 1) every person who has been ordered to pay any sum to the Crown as the result of a contravention of the *Independence of Parliament Act* until he has paid that sum;

(c. 2) every person who holds, enjoys, undertakes or executes any contract or agreement to supply services with the Government of Canada or any officers thereof or with the Crown, for which any public money of Canada is to be paid, during the time he is receiving or enjoying benefits under the contract or agreement;"

(2) Paragraph 21(1)(d) and (e) of the said Act are repealed.

(3) Paragraph 21(2)(a) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"(a) a Member of the Queen's Privy Council for Canada *who is not otherwise rendered ineligible*;"

(4) Paragraphs 21(2)(c) and (d) of the said Act are repealed.

(5) Section 23 of the said Act is amended by adding thereto the following subsection:

"(15) A candidate shall, within five days of being nominated or at least thirty days prior to the election, whichever is the later, file a statement with the returning officer, showing

(a) details of any contract or agreement, express or implied that he by himself or by the interposition of any trustee or third party holds or has with the Government of Canada or any department, agency or corporation set out in any of the schedules to the *Financial Administration Act*; and

(b) the name of any corporation in which he is an officer, director or manager or in which he or his spouse or he and his spouse hold more than five per cent of the total number of the issued shares of the corporation, if the shares of the corporation are publicly traded."

18. Sections 2 to 5 of the *House of Commons Act* are repealed. R.S., c. H-9, ss. 2 to 5

19. Sections 10 to 23 of the *Senate and House of Commons Act* are repealed. R.S., c. S-8 ss. 10 to 23

## APPENDIX B

### PROPOSED STANDING ORDERS

1. A Member shall not advocate any matter or cause related to his personal, private or professional interests among Members or Senators, or among public servants, or before any Government boards or tribunals, for a fee or reward direct or indirect.
2. In any debate of the House or its committees, or transactions or communications which a Member may have with other Members or Senators or with Ministers or servants of the Crown, he shall disclose any relevant pecuniary interest or benefit, that he may have when that interest or benefit is not shared in common with all other persons or particular groups in society.
3. In managing their private investments, Members of the House should exercise care to ensure that they do not benefit, or appear to benefit, from the use of information which may have been provided to them as Members on a confidential basis.
4. At the beginning of each Parliament, the Standing Committee on Privileges and Elections shall be deemed to have been charged by the House with a reference to:
  - (a) investigate all questions of conflict of interest referred to it by the House of Commons,
  - (b) provide Members, on request, with advisory opinions,
  - (c) advise the House, on a regular basis, of any changes which are needed in conflict of interest legislation.

The Committee may not investigate conflicts of interest of a Cabinet Minister if the alleged improprieties result from the exercise of his duties as a Minister of the Crown.

**It is proposed that corresponding provisions be incorporated in the Rules of the Senate.**

## APPENDIX C-1

### SENATE AND HOUSE OF COMMONS ACT

(Relevant Sections)

An Act respecting the Senate and House of Commons

#### SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the *Senate and House of Commons Act*. Short title  
R.S., c. 249, s. 1.

#### DEMISE OF THE CROWN

2. No parliament of Canada shall determine or be dissolved by the demise of the Crown, but such parliament shall continue, and may meet, convene and sit, proceed and act, notwithstanding the demise of the Crown, in the same manner as if such demise had not happened. R.S., c. 249, s. 2. Not to dissolve Parliament

3. Nothing in section 2 alters or abridges the power of the Crown to prorogue or dissolve the Parliament of Canada. R.S., c. 249, s. 3. Prerogative saved

#### PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF MEMBERS AND OFFICERS

4. The Senate and the House of Commons respectively, and the members thereof respectively, hold, enjoy and exercise, Privileges, etc., of Senate and House of Commons

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *British North America Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and by the members thereof, so far as the same are consistent with and not repugnant to that Act; and

(b) such privileges, immunities and powers as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those at the time of the passing of such Act held,

enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof respectively. R.S., c. 249, s. 4.

Privileges to  
be judicially  
noted

5. Such privileges, immunities and powers are part of the general and public law of Canada, and it is not necessary to plead the same, but the same shall, in all courts in Canada, and by and before all judges, be taken notice of judicially. R.S., c. 249, s. 5.

Printed copy  
of journals

6. Upon any inquiry concerning the privileges, immunities and powers of the Senate and of the House of Commons or of any member thereof respectively, any copy of the journals of the Senate or House of Commons, printed or purported to be printed by the order of the Senate or House of Commons, shall be admitted as evidence of such journals by all courts, justices and others, without any proof being given that such copies were so printed. R.S., c. 249, s. 6.

#### REPORT AND PROCEEDINGS

Proceedings  
based on  
report, etc.,  
published  
under  
authority

7. (1) Any person who is a defendant in any civil or criminal proceedings commenced and prosecuted in any manner for or on account of or in respect of the publication of any report, paper, votes or proceedings, by such person or by his servant, by or under the authority of the Senate or House of Commons, may bring before the court in which such proceedings are so commenced and prosecuted, or before any judge of the same, first giving twenty-four hours notice of his intention so to do to the prosecutor or plaintiff in such proceedings, or to his attorney or solicitor, a certificate under the hand of the Speaker or Clerk of the Senate or House of Commons, as the case may be, stating that the report, paper, votes or proceedings, as the case may be, in respect whereof such civil or criminal proceedings have been commenced and prosecuted, was or were published by such person or by his servant, by order or under the authority of the Senate or House of Commons, as the case may be, together with an affidavit verifying such certificate.

Stay of  
proceedings

(2) Such court or judge shall thereupon immediately stay such civil or criminal proceedings, and the same and every writ or process issued therein shall be and shall be deemed and taken to be finally put an end to, determined and superseded by virtue of this Act. R.S., c. 249, s. 7.

Proof of  
correctness  
of copy

8. (1) Where any civil or criminal proceedings are commenced or prosecuted for or on account of or in respect of the publication of any copy of such report, paper, votes or proceedings, the defendant, at any stage of the proceedings, may lay before the court or judge, such report, paper, votes or proceedings, and such copy with an affidavit verifying such report, paper, votes or proceedings, and the correctness of such copy.

(2) The court or judge shall thereupon immediately stay such civil or criminal proceedings, and the same and every writ or process issued therein, shall be and shall be deemed to be finally put an end to, determined and superseded by virtue of this Act. R.S., c. 249, s. 8.

Stay of proceedings

9. In any civil or criminal proceedings commenced or prosecuted for printing any extract from or abstract of any such report, paper, votes or proceedings, such report, paper, votes or proceedings may be given in evidence, and it may be shown that such extract and abstract was published *bona fide* and without malice, and, if such is the opinion of the jury, a verdict of not guilty shall be entered for the defendant. R.S., c. 249, s. 9.

Proof in action for publishing extracts, etc.

## INDEPENDENCE OF PARLIAMENT

### *Members of the House of Commons*

10. Except as hereinafter specially provided,

- (a) no person accepting or holding any office, commission or employment, permanent or temporary, in the service of the Government of Canada, at the nomination of the Crown or at the nomination of any of the officers of the Government of Canada, to which any salary, fee, wages, allowance, emolument, or profit of any kind is attached, and
- (b) no sheriff, registrar of deeds, clerk of the peace, or county crown attorney in any of the provinces of Canada,

Persons ineligible to be members

is eligible as a member of the House of Commons, or shall sit or vote therein. R.S., c. 249, s. 10.

11. Nothing in section 10 renders ineligible any person holding any office, commission or employment, permanent or temporary, in the service of the Government of Canada, at the nomination of the Crown, or at the nomination of any of the officers of the Government of Canada, as a member of the House of Commons, or disqualifies him from sitting or voting therein, if, by his commission or other instrument of appointment, it is declared or provided that he shall hold such office, commission or employment without any salary, fees, wages, allowances, emolument or other profit of any kind, attached thereto. R.S., c. 249, s. 11.

Exception

12. Nothing in this Act renders ineligible or disqualifies any person as a member of the House of Commons or to sit or vote therein by reason of his being

Members of the military forces

- (a) a member of Her Majesty's forces while he is on active service as a consequence of war, or
- (b) a member of the reserve force of the Canadian Forces who is not on full-time service other than active service as a consequence of war. R.S., c. 310, s. 5; 1966-67, c. 96, s. 64.

Accepting  
office of  
profit

**13.** Notwithstanding anything in this Act, a member of the House of Commons shall not vacate his seat by reason only of his acceptance of an office of profit under the Crown, if that office is an office the holder of which is capable of being elected to, or sitting or voting in, the House of Commons. R.S., c. 249, s. 13.

Seat of  
member not  
vacated by  
accepting  
certain  
travelling  
expenses

**14.** A person is not, by this Act, rendered ineligible as a member of the House of Commons or disqualified from sitting or voting in the House of Commons by reason only of his acceptance of travelling expenses paid out of public moneys of Canada where the travel is undertaken at the request of the Governor in Council on the public business of Canada. 1968-69, c. 28, s. 98.

Members of  
Privy  
Council  
also  
excepted

**15.** A member of the Queen's Privy Council for Canada is not, by this Act, rendered ineligible as a member of the House of Commons or disqualified from sitting or voting in the House of Commons by reason only that he

(a) holds an office for which a salary is provided in section 4 of the *Salaries Act* and receives that salary, or

(b) is a Minister without Portfolio and receives a salary in respect of that position,

if he is elected while he holds that office or position or is a member of the House of Commons at the date of his nomination by the Crown for that office or position. 1968-69, c. 28, s. 98.

Contractor  
with the  
Government

**16.** No person, directly or indirectly, alone or with any other, by himself or by the interposition of any trustee or third party, holding or enjoying, undertaking or executing any contract or agreement, expressed or implied, with or for the Government of Canada on behalf of the Crown, or with or for any of the officers of the Government of Canada, for which any public money of Canada is to be paid, is eligible as a member of the House of Commons, or shall sit or vote in the said House. R.S., c. 249, s. 15.

Member  
becoming  
disqualified

**17.** If any member of the House of Commons accepts any office or commission, or is concerned or interested in any contract, agreement, service or work that, by this Act, renders a person incapable of being elected to, or of sitting or voting in the House of Commons, or knowingly sells any goods, wares or merchandise to, or performs any service for the Government of Canada, or for any of the officers of the Government of Canada, for which any public money of Canada is paid or to be paid, whether such contract, agreement or sale is expressed or implied, and whether the transaction is single or continuous, the seat of such member is thereby vacated, and his election is thenceforth void. R.S., c. 249, s. 16.

**18.** (1) If any person disqualified or by this Act declared incapable of being elected to, or of sitting or voting in the House of Commons, or if any person duly elected, who has become disqualified to continue to be a member or to sit or vote, under section 17, nevertheless sits or votes, or continues to sit or vote therein, he shall thereby forfeit the sum of two hundred dollars for each and every day on which he so sits or votes.

Penalty on person disqualified sitting and voting

(2) Such sum is recoverable from him by any person who sues for the same in any court of competent civil jurisdiction in Canada. R.S., c. 249, s. 17.

How recoverable

**19.** Sections 16, 17 and 18 extend to any transaction or act begun and concluded during a recess of Parliament. R.S., c. 249, s. 18.

Acts done in recess

**20.** (1) In every contract, agreement or commission to be made, entered into or accepted by any person with the Government of Canada, or any of the departments or officers of the Government of Canada, there shall be inserted an express condition, that no member of the House of Commons shall be admitted to any share or part of such contract, agreement or commission, or to any benefit to arise therefrom.

Clause in all Government contracts

(2) In case any person, who has entered into or accepted, or who shall enter into or accept any such contract, agreement or commission, admits any member or members of the House of Commons, to any part or share thereof, or to receive any benefit thereby, every such person shall, for every such offence, forfeit and pay the sum of two thousand dollars, recoverable with costs in any court of competent jurisdiction by any person who sues for the same. R.S., c. 249, s. 19.

Penalty for contravention

**21.** This Act does not extend to disqualify any person as a member of the House of Commons by reason of his being

Further exceptions

- (a) a shareholder in any incorporated company having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work;
- (b) a person on whom the completion of any contract or agreement, expressed or implied, devolves by descent or limitation, or by marriage, or as devisee, legatee, executor or administrator, until twelve months have elapsed after the same has so devolved on him; or
- (c) a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition, or respecting the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada, on terms common to all persons. R.S., c. 249, s. 20; R.S., c. 310, s. 5.

## *Members of the Senate*

Contracts  
under  
which  
public  
money  
paid

22. (1) No person, who is a member of the Senate, shall directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or be concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

Penalty for  
contravention

(2) If any person, who is a member of the Senate, knowingly and wilfully becomes a party to or concerned in any such contract, he shall forfeit the sum of two hundred dollars for each and every day during which he continues to be such party or so concerned.

Recovery

(3) Such sum is recoverable from him by any person who sues for the same, in any court of competent jurisdiction in Canada.

Exception

(4) This section does not render any senator liable for such penalties, by reason of his being a shareholder in any incorporated company having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work.

Lenders of  
money to  
Government

(5) This section does not render any senator liable for such penalties by reason of his being, or having been, a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition, or by reason of his being, or having been, a contractor respecting the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada, on terms common to all persons. R.S., c. 249, s. 21.

## *Members of the Senate and of the House of Commons*

Prohibited  
fees

23. (1) No member of the Senate or of the House of Commons shall receive or agree to receive any compensation, directly or indirectly, for services rendered, or to be rendered, to any person, either by himself or another, in relation to any bill, proceeding, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest or other matter before the Senate or the House of Commons, or before a committee of either House, or in order to influence or to attempt to influence any member of either House.

Penalties

(2) Every member of the Senate offending against this section is liable to a fine of not less than one thousand dollars and not more than four thousand dollars; and every member of the House of Commons offending against this section is liable to a fine of not less than five hundred dollars and not more than two thousand dollars, and shall for five years after conviction of such offence, be disqualified from being a member of the House of Commons, and from holding any office in the public service of Canada.

Offering fee  
to member

(3) Any person who gives, offers, or promises to any such member any compensation for such services as aforesaid, rendered or to be rendered, is guilty of an indictable offence, and liable to one

year's imprisonment and to a fine of not less than five hundred dollars and not more than two thousand dollars. R.S., c. 249, s. 22.

*Limitation of Actions*

**24.** No person is liable to any forfeiture or penalty imposed by this Act, unless proceedings are taken for the recovery thereof within twelve months after such forfeiture or penalty has been incurred. R.S., c. 249, s. 23. Limitation  
of suits

(Sections 25 to 47 omitted)

## APPENDIX C-2

### HOUSE OF COMMONS ACT

#### An Act respecting the House of Commons

##### SHORT TITLE

- Short title            1. This Act may be cited as the *House of Commons Act*. R.S., c. 143, s. 1.

##### DISQUALIFICATIONS OF MEMBERS

- Member of provincial legislature            2. (1) No person who, on the day of the nomination at any election to the House of Commons, is a member of any legislative council or of any legislative assembly of any province, is eligible as a member of the House of Commons, or is capable of being nominated or voted for at such election, or of being elected to or of sitting or voting in the House of Commons.

- Election void            (2) If any one so declared ineligible is elected and returned as a member of the House of Commons, his election is void. R.S., c. 143, s. 2.

- Member accepting seat in provincial legislature            3. If any member of the House of Commons is elected and returned to any legislative assembly, or is elected or appointed a member of any legislative council and accepts the seat, his election as a member of the House of Commons thereupon becomes void, his seat shall be vacated, and a new writ shall issue forthwith for a new election. R.S., c. 143, s. 3.

- If elected or appointed without knowledge            4. Any member of the House of Commons elected or appointed to a provincial legislature without his knowledge or consent shall continue to hold his seat in the House of Commons as if no such election or appointment to a provincial legislature had been made, if, without taking his seat in the provincial legislature, and within ten days after being notified of such election or appointment, or, if he is not within the

province at the time, then within ten days after his arrival within the province, he resigns his seat in such legislature, and notifies the Speaker of the House of Commons of such resignation. R.S., c. 143, s. 4.

5. (1) If any person who is by this Act declared ineligible as a member of the House of Commons, or incapable of sitting or voting therein, so sits or votes, he shall forfeit the sum of two thousand dollars for every day that he sits or votes.

Penalty for person ineligible sitting or voting

(2) Such sum may be recovered by any person who sues for the same, by action in any form allowed by law in the province in which the action is brought, in any court having jurisdiction. R.S., c. 143, s. 5.

Recovery

RESIGNATION OF MEMBERS

6. (1) Any member of the House of Commons may resign his seat

Resignation

(a) by giving, in his place in the House, notice of his intention to resign, in which case, and immediately after such notice has been entered by the clerk on the journals of the House, the Speaker shall forthwith address his warrant, under his hand and seal, to the Chief Electoral Officer, for the issue of a writ for the election of a new member in the place of the member resigning; or

(b) by addressing and causing to be delivered to the Speaker a declaration of his intention to resign his seat, made in writing under his hand and seal before two witnesses, which declaration may be so made and delivered either during a session of Parliament, or in the interval between two sessions, in which case the Speaker shall, upon receiving such declaration, forthwith address his warrant, under his hand and seal, to the Chief Electoral Officer, for the issue of a writ for the election of a new member in the place of the member so resigning;

and in either case a writ shall issue accordingly.

(2) An entry of the declaration so delivered to the Speaker shall be thereafter made in the journals of the House. R.S., c. 143, s. 6.

Entry in journals

7. (1) If any member of the House of Commons wishes to resign his seat in the interval between two sessions of Parliament, and there is then no speaker, or, if the Speaker is absent from Canada, or, if such member is himself the Speaker, he may address or cause to be delivered to any two members of the House the declaration of his intention to resign mentioned in section 6.

Proceedings where there is no Speaker

(2) The two members, upon receiving the declaration, shall forthwith address their warrant, under their hands and seals, to the Chief Electoral Officer for the issue of a new writ for the election of a member in the place of the member so notifying his intention to resign, and such writ shall issue accordingly. R.S., c. 143, s. 7.

Warrant for election writ

Seat vacant

8. Any member tendering his resignation in any manner herein-before provided, shall be held to have vacated his seat and ceases to be a member of the House. R.S., c. 143, s. 8.

Not to resign  
when election  
is contested

9. No member shall tender his resignation while his election is lawfully contested, or until after the expiration of the time during which it may by law be contested on other grounds than corruption or bribery. R.S., c. 143, s. 9.

#### VACANCIES

Vacancy by  
death or  
acceptance  
of office

10. If any vacancy happens in the House of Commons by the death of any member, or by his accepting any office, the Speaker, on being informed of the vacancy by any member of the House in his place, or by notice in writing under the hands and seals of any two members of the House, shall forthwith address his warrant to the Chief Electoral Officer, for the issue of a new writ for the election of a member to fill the vacancy; and a new writ shall issue accordingly. R.S., c. 143, s. 10.

When there  
is no  
Speaker

11. If, when such vacancy happens, or at any time thereafter, before the Speaker's warrant for a new writ has issued, there is no Speaker of the House, or if the Speaker is absent from Canada, or if the member whose seat is vacated is himself the Speaker, then, any two members of the House may address their warrant, under their hands and seals, to the Chief Electoral Officer, for the issue of a new writ for the election of a member to fill such vacancy; and such writ shall issue accordingly. R.S., c. 143, s. 11.

Vacancy  
before  
Parliament  
meets after a  
general  
election

12. (1) A warrant may issue to the Chief Electoral Officer for the issue of a new writ for the election of a member of the House of Commons to fill any vacancy arising after a general election, and before the first meeting of Parliament thereafter, by reason of the death or acceptance of such office of any member.

When writ  
may issue

(2) Such writ may issue at any time after such death or acceptance of office.

Effect of  
election

(3) The election to be held under such writ does not in any manner affect the rights of any person entitled to contest the previous election.

Report of  
trial judge  
or  
Supreme  
Court

(4) The report of any judge appointed to try such previous election, or of the Supreme Court of Canada, in case of an appeal, shall determine whether the member who has so died or accepted office, or any other person was duly returned or elected at the previous election.

Effect of  
determination

(5) The determination, if adverse to the return of such member, and in favour of any other candidate, avoids the election held under this section, and the candidate declared duly elected at the previous election is entitled to take his seat as if no such subsequent election had been held. R.S., c. 143, s. 12.

**13.** (1) In the event of a vacancy occurring, a writ shall be issued within six months after the receipt by the Chief Electoral Officer of the warrant for the issue of a new writ for the election of a member of the House of Commons.

Election writ  
to issue  
within six  
months

(2) This section does not apply where the vacancy in respect of which the warrant has issued occurs within six months of the expiry of the time limited for the duration of the House of Commons.

Exceptions

(3) If Parliament is dissolved after the issue of a new writ hereunder such writ shall thereupon be deemed to have been superseded and withdrawn. R.S., c. 143, s. 13.

Dissolution

**14.** No person shall be nominated and consent to be nominated so as to be a candidate for election as a member of the House of Commons for more than one electoral district at the same time, and if any person is so nominated for more than one electoral district and consents thereto all such nominations are void. R.S., c. 143, s. 14.

Nomination  
for one  
electoral  
district only

#### INTERNAL ECONOMY

**15.** The person who fills the office of Speaker at the time of any dissolution of Parliament, shall, for the purpose of the following provisions of this Act, be deemed to be the Speaker until a Speaker is chosen by the new Parliament. R.S., c. 143, s. 15.

In case of  
dissolution,  
Speaker  
to act

**16.** (1) The Governor in Council shall appoint four members of the Queen's Privy Council for Canada who are also members of the House of Commons, who, with the Speaker of the House of Commons, shall be commissioners for the purposes of this section and sections 17 and 18.

Speaker and  
four other  
commis-  
sioners  
to act

(2) The names and offices of such commissioners shall be communicated by message from the Governor in Council to the House of Commons, in the first week of each session of Parliament.

How  
appointed

(3) Three of the commissioners, whereof the Speaker of the House of Commons shall be one, may carry the said provisions into execution.

Quorum

(4) In the event of the death, disability, or absence from Canada of the Speaker during any dissolution or prorogation of Parliament, any three of the commissioners may carry the said provisions into execution. R.S., c. 143, s. 16.

Death or  
absence of  
Speaker

**17.** (1) The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of members, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and clerks thereof under his direction, during the fiscal year.

Estimate to  
be made by  
the Clerk

By the  
Sergeant-  
at-Arms

(2) The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the messengers, doorkeepers and servants of the House under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.

To be sub-  
mitted to  
Speaker

(3) Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.

Speaker to  
prepare an  
estimate

(4) The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.

Estimates to  
be submitted  
to Minister  
of Finance

(5) Such several estimates of the Clerk, Sergeant-at-Arms and Speaker shall be transmitted by the Speaker of the Minister of Finance for his approval, and shall be laid severally before the House of Commons with the other estimates for the year. R.S., c. 143, s. 17.

Money pay-  
able for  
member's  
indemnity

18. All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to members of the House of Commons under the *Senate and House of Commons Act*, are subject to the order of the commissioners, or any three of them, of whom the Speaker shall be one. R.S., c. 143, s. 18.

#### OFFICERS

Inquiry

19. (1) If any complaint or representation is at any time made to the Speaker for the time being of the misconduct or unfitness of any clerk, officer, messenger or other person attendant on the House of Commons, the Speaker may cause an inquiry to be made into the conduct or fitness of such person.

Suspension  
and  
removal

(2) If thereupon it appears to the Speaker that such person has been guilty of misconduct, or is unfit to hold his situation, the Speaker may, if such clerk, officer, messenger or other person has been appointed by the Crown, suspend him and report such suspension to the Governor General, and if he has not been appointed by the Crown, suspend or remove him. R.S., c. 143, s. 19.

Oath of  
allegiance

20. (1) The Clerk of the House of Commons shall subscribe and take before the Speaker the oath of allegiance, and all other officers, clerks and messengers of the House of Commons shall subscribe and take before the Clerk of the House of Commons the oath of allegiance.

Registry

(2) The Clerk of the House of Commons shall keep a register of all such oaths. R.S., c. 143, s. 20.

## APPENDIX C-3

### CANADIAN CRIMINAL CODE

(Relevant Sections)

**108.** (1) Every one who

(a) being the holder of a judicial office, or being a member of the Parliament of Canada or of a legislature, corruptly

(i) accepts or obtains,

(ii) agrees to accept, or

(iii) attempts to obtain,

any money, valuable consideration, office, place or employment for himself or another person in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity, or

(b) gives or offers corruptly to a person who holds a judicial office, or is a member of the Parliament of Canada or of a legislature, any money, valuable consideration, office, place or employment in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity for himself or another person,

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for fourteen years.

(2) No proceedings against a person who holds a judicial office shall be instituted under this section without the consent in writing of the Attorney General of Canada.

**682.** (1) Where a person is convicted of treason or of an indictable offence for which he is sentenced to death or to imprisonment for a term exceeding five years and holds, at the time he is convicted, an office under the Crown or other public employment, the office or employment forthwith becomes vacant.

(2) A person to whom subsection (1) applies is, until he undergoes the punishment imposed upon him or the punishment substituted therefor by competent authority or receives a free pardon from Her Majesty, incapable of holding

any office under the Crown or other public employment, or of being elected or sitting or voting as a member of the Parliament of Canada or of a legislature or of exercising any right of suffrage.

(3) No person who is convicted of an offence under section 110, 113, or 376 has, after that conviction, capacity to contract with Her Majesty or to receive any benefit under a contract between Her Majesty and any other person or to hold office under Her Majesty.

(4) Where a conviction is set aside by competent authority any disability imposed by this section is removed.

## APPENDIX C-4

### CANADA ELECTIONS ACT

#### (Relevant Sections)

14. (1) Every man and woman who

(a) has attained the age of eighteen years, and

(b) is a Canadian citizen,

Persons  
qualified as  
electors

is qualified as an elector.

(2) Every person who, on the date of the issue of a writ ordering an election, has not attained the age of eighteen years but who will attain that age on or before polling day at the election is, for the purposes of this Act, deemed to have attained that age on the date of the issue of the writ.

Persons  
attaining  
voting age  
during  
election

(3) Every British subject, other than a Canadian citizen, who

(a) was qualified as an elector on the 25th day of June 1968, and

(b) has not, since that date, ceased to be ordinarily resident in Canada,

Certain  
British  
subjects  
deemed  
electors

is, during the period commencing on the 26th day of June 1970 and terminating five years from that day, deemed to be qualified as an elector.

(4) The following persons are not qualified to vote at an election, and shall not vote at an election:

Disquali-  
fications

(a) the Chief Electoral Officer;

(b) the Assistant Chief Electoral Officer;

(c) the returning officer for each electoral district during his term of office, except when there is an equality of votes on a recount, as provided in this Act;

(d) every judge appointed by the Governor in Council;

- (e) every person undergoing punishment as an inmate in any penal institution for the commission of any offence;
- (f) every person who is restrained of his liberty of movement or deprived of the management of his property by reason of mental disease; and
- (g) every person who is disqualified from voting under any law relating to the disqualification of electors for corrupt or illegal practices.

### *Qualifications of Candidates*

Qualifications of candidates

20. Subject to this Act, any person who, on the date he files his nomination paper at an election, is qualified as an elector or deemed to be qualified as an elector by subsection 14(3) may be a candidate at the election.

### *Persons Ineligible as Candidates*

Ineligible candidates

21. (1) The persons mentioned in this subsection are not, for the time specified as to each such person, eligible as candidates at an election, namely:

- (a) every person who
  - (i) has been found by report of the judge on the trial of an election petition to have committed at an election any corrupt practice, reported to the Speaker of the House of Commons as having had an opportunity to be heard on his own behalf and expressly declared to be a person who should be disqualified,
  - (ii) has been convicted before any competent court of having committed at an election any offence that is a corrupt practice,
  - (iii) has been ordered to pay any sum forfeited because of the commission of any corrupt practice, or
  - (iv) has been found guilty in any proceedings in which, after notice of the charge, he has had an opportunity of being heard, of any corrupt practice or of any offence that is a corrupt practice,

during the period of seven years next after the date of his being so found, reported and expressly declared, convicted, ordered or found guilty;

- (b) every person who
  - (i) has been found by report of the judge on the trial of an election petition to have committed at an election any illegal practice, reported to the Speaker of the House of Commons as having had an opportunity to be heard on his own behalf and expressly declared to be a person who should be disqualified,

- (ii) has been convicted before any competent court of having committed at an election any offence that is an illegal practice,
- (iii) has been ordered to pay any sum forfeited because of the commission of any illegal practice, or
- (iv) has been found guilty in any proceedings in which, after notice of the charge, he has had an opportunity of being heard, of any illegal practice or of any offence that is an illegal practice,

during the period of five years next after the date of his being so found, reported and expressly declared, convicted, ordered or found guilty;

- (c) every person who, directly or indirectly, alone or with any other person, by himself or by the interposition of any trustee or third party, holds, enjoys, undertakes or executes any contract or agreement, express or implied, other than a contract providing for an annuity under the *Government Annuities Act*, with or for the Government of Canada on behalf of the Crown, or with or for any of the officers of the Government of Canada, for which any public money of Canada is to be paid, during the time he is so holding, enjoying, undertaking or executing the contract or agreement;
- (d) every person who is a member of the legislature of any province, during the time he is such a member;
- (e) every person holding the office of sheriff, clerk of the peace or county or judicial district Crown Attorney, during the time he is holding such office;
- (f) every person who accepts or holds any office, commission or employment, permanent or temporary, in the service of the Government of Canada at the nomination of the Crown or at the nomination of any of the officers of the Government of Canada, to which any salary, fee, wages, allowance, emolument or profit of any kind is attached, during the time he is so holding any such office, commission or employment;
- (g) every person who is a member of the Council of the Northwest Territories or the Yukon Territory, during the time he is such a member; and
- (h) every person who is declared by subsection 14(4) to be not qualified to vote, during the time that pursuant to that subsection he is not qualified to vote.

(2) Paragraphs (1)(c) and (f) do not render ineligible

Exceptions

- (a) a member of the Queen's Privy Council for Canada holding an office or position referred to in section 15 of the *Senate and House of Commons Act*;

- (b) a member of Her Majesty's Forces while he is on active service as a consequence of war;
  - (c) a shareholder in any incorporated company having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work;
  - (d) a person on whom the completion of any contract or agreement, expressed or implied, devolves by descent or limitation by marriage or as devisee, legatee, executor or administrator, until twelve months have elapsed after it has so devolved on him;
  - (e) a contractor for a loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition, or respecting the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada on terms common to all persons;
  - (f) a member of the reserve force of the Canadian Forces who is not on full-time service other than active service as a consequence of war;
  - (g) an employee, as defined in the *Public Service Employment Act*, who, under that Act, has been granted and is on leave of absence without pay to seek nomination as a candidate and to be a candidate at an election; or
  - (h) an employee who, under subsection 23(14), has been granted and is on leave of absence to seek nomination as a candidate and to be a candidate at an election.
- (3) The election of any person who is by this Act declared to be ineligible as a candidate is void.

Effect of  
election of  
ineligible  
person

Offence

(4) Every one is guilty of an offence against this Act who signs a nomination paper consenting to be a candidate at an election knowing that he is ineligible to be a candidate at the election.

## APPENDIX C-5

### BRITISH NORTH AMERICA ACT

#### IV. *Legislative Power*

**18.** The privileges, immunities and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the Members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the Members thereof.

## APPENDIX C-6

### STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS

- No. 11** No member is entitled to vote upon any question in which he has a direct pecuniary interest, and the vote of any member so interested will be disallowed.
- No. 76** The offer of any money or other advantage to any member of this House, for the promoting of any matter whatsoever depending or to be transacted in Parliament, is a high crime and misdemeanour, and tends to the subversion of the constitution.
- No. 77** If it shall appear that any person has been elected and returned a member of this House, or has endeavoured so to be, by bribery or any other corrupt practices, this House will proceed with the utmost severity against all such persons as shall have been wilfully concerned in such bribery or other corrupt practices.

## APPENDIX C-7

### RULES OF THE SENATE

**49.** (1) Voting in the Senate shall be as follows. The Speaker shall call for the “yeas” and “nays” and shall thereupon decide whether the motion has carried. In the absence of a request for a standing vote, his decision shall be final. Upon the request of any two senators before the Senate takes up other business, the Speaker shall call for a standing vote and the “yeas” shall first rise in their places, then the “nays”. Each senator shall vote on the question openly and without debate unless for special reasons he be excused by the Senate: Provided that

- (a) the Speaker may vote but shall not be obliged to vote;
- (b) a senator shall not be entitled to vote upon any question in which he has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, and the vote of any senator so interested shall be disallowed;
- (c) a senator who declines to vote shall assign his reasons therefor, following which the Speaker shall submit to the Senate the question, “Shall the senator, for the reasons assigned by him, be excused from voting?”, which shall be decided without debate.

**75.** (1) A senator who has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, in the matter referred to any select committee, shall not sit on such committee and any question relating thereto arising in the committee may be determined by the committee, subject to an appeal to the Senate.

(2) Subject to sub-rule (1), a senator on whose motion any bill, petition or question is referred to a special committee shall, if he so desires, be one of the committee.











## RÈGLEMENT DU SÉNAT

49. (1) Le vote au Sénat s'opère comme suit: Le président, ayant mis une motion aux voix, décide, d'après le nombre des «oui» et des «non» exprimés, si elle est adoptée ou rejetée. Saut s'il y a demande d'un vote par assis et levé, sa décision est définitive. Sur demande exprimée par au moins deux sénateurs avant que le Sénat ait passé à d'autres travaux, le président doit donner un vote par assis et levé; en ce cas, les sénateurs qui sont «pour» l'adoption de la motion se lèvent les premiers; ensuite ceux qui sont «contre» se lèvent à leur tour. Tout sénateur doit voter sur la question ouvertement et sans discussion, à moins que, pour des raisons particulières, il n'en soit dispensé par le Sénat. Toutefois;

a) Le président peut voter, mais il n'y est pas tenu;

b) un sénateur ne doit pas être admis à voter sur une question dans laquelle il a quelque intérêt pécuniaire qui ne lui soit acquis en communauté avec tous autres sujets canadiens de la Couronne; dès lors le vote exprimé par un sénateur ainsi intéressé doit être rejeté;

c) Un sénateur qui refuse de voter doit motiver son refus. Le président demande alors au Sénat: «Le sénateur, pour les motifs qu'il vient d'exposer, est-il dispensé de voter?», sur quoi le Sénat acquiesce ou non, mais sans qu'il y ait discussion.

75. (1) Un sénateur qui, dans une affaire dont le comité est saisi, a quelque intérêt pécuniaire qui ne lui soit acquis en communauté avec tous autres sujets canadiens de la Couronne, ne peut siéger à ce comité, et toute contestation élevée sur ce point au sein du comité peut être réglée par le comité, sous réserve d'un appel au Sénat.

(2) Sous réserve du paragraphe (1) du présent article, un sénateur, auteur d'une motion proposant le renvoi d'un bill, d'une pétition ou d'une question à un comité spécial, peut, s'il le désire, faire partie de ce comité.

# RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

**No. 11** Nul député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct, et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté.

**No. 76** Le fait d'offrir de l'argent ou quelque autre avantage à un membre de la Chambre des communes, en vue de favoriser toute opération pén-dante ou devant être conduite au Parlement, constitue un délit qualifié de «high crime and misdemeaanour» et tend à la subversion de la consti-tution.

**No. 77** S'il appert qu'une personne a été élue et déclarée élue membre de la Chambre des communes, ou a cherché à l'être, par l'emploi de moyens de corruption ou d'autres tractations malhonnêtes, la Chambre usera de la plus grande rigueur envers tout individu qui aura volontairement pris part à ces manœuvres.

IV. *Le pouvoir législatif*

18. Le Sénat, la Chambre des communes et les membres de ces deux Chambres posséderont et exerceront les immunités et les droits que le Parlement du Canada aura, de temps à autre, déterminés par une loi; mais, en déterminant ces privilèges, immunités et droits, une loi du Parlement du Canada ne pourra en conférer de plus étendus que ceux que la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et ses membres pourront alors posséder et exercer.

a) un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui occupe une charge ou un poste mentionné à l'article 14 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*;

b) un membre des forces de Sa Majesté, lorsqu'il est en activité de service par suite de la guerre;

c) un actionnaire d'une société constituée en corporation qui a conclu un contrat avec le gouvernement du Canada, sauf une société qui exécute un contrat visant la construction d'un ouvrage public;

d) toute personne à qui incombe, par héritage ou prescription, par mariage, ou à titre d'héritier, de légataire, d'exécuteur testamentaire ou d'administrateur, de parfaire l'exécution d'un contrat, explicite ou implicite, jusqu'à l'expiration d'une période de douze mois à compter du jour où lui incombe cette obligation;

e) quiconque entreprend de prêter de l'argent ou des valeurs garantissant le paiement de deniers, au gouvernement du Canada avec l'autorisation du Parlement, à la suite d'une soumission publique, ou relativement à l'achat ou au paiement de fonds publics ou d'obligations du Canada, à des conditions communes à tous;

f) un membre de la force de réserve des Forces canadiennes, qui n'est pas en service à plein temps autre que du service actif par suite d'une guerre;

g) un employé, au sens de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* à qui, en vertu de cette loi, un congé sans paye a été accordé pour lui permettre de se faire présenter comme candidat et pour être candidat à une élection, et qui est en congé sans paye à cette fin; ou

h) un employé à qui, en vertu du paragraphe (14) de l'article 23, un congé a été accordé, pour qu'il puisse être présenté et agir à titre de candidat à une élection et qui est en congé à cette fin.

(3) Est nulle l'élection de toute personne déclarée candidat inéligible aux termes de la présente loi.

Nullité de l'élection d'une personne inéligible

(4) Est coupable d'une infraction à la présente loi tout individu qui signe un bulletin de présentation par lequel il consent à devenir candidat à une élection, sachant qu'il n'a pas le droit d'être candidat à l'élection.

bles:

(2) Les alinéas c) et f) du paragraphe (1) ne rendent pas inéligi-

à voter en vertu de ce paragraphe.

14, est déclarée inhabile à voter, tant qu'elle n'est pas habile

h) toute personne qui, aux termes du paragraphe (4) de l'article

Nord-Ouest ou du territoire du Yukon, pendant qu'elle en est

g) toute personne qui est membre du Conseil des territoires du

qu'elle occupe cette charge, cette commission ou cet emploi;

une indemnité, des émoluments ou un profit quelconque, tant

auquel sont attachés un traitement, des honoraires, des gages,

Coutonne ou d'un fonctionnaire du gouvernement du Canada,

gouvernement du Canada et dont la nomination relève de la

mission ou un emploi, permanent ou temporaire, au service du

f) toute personne qui accepte ou occupe une charge, une com-

ou un district judiciaire, tant qu'elle occupe cette charge;

e) toute personne qui occupe la charge de shérif, de greffier

de la paix ou de procureur de la Couronne dans un comité

province tant qu'elle en est membre;

d) toute personne qui est membre de l'assemblée législative d'une

réalise ou exécute ce contrat;

Canada doivent être versés, tant qu'elle détient ou assume,

gouvernement, contrat pour lequel des deniers publics du

la Couronne, ou avec ou pour l'un des fonctionnaires de ce

l'Etat, avec ou pour le gouvernement du Canada au nom de

voyant une rente aux termes de la *Loi relative aux rentes sur*

un contrat, explicite ou implicite, autre qu'un contrat pré-

nistrateur ou d'un tiers, détient ou assume, réalise ou exécute

avec une autre, par elle-même ou par l'entremise d'un admi-

c) toute personne qui, directement ou indirectement, seule ou

pable;

d'un rapport, déclarée coupable, condamnée ou trouvée cou-

ainsi reconnue, expressément déclarée inéligible à la suite

au cours des cinq années qui suivent la date où elle a été

constitue un acte illégitime,

entendue, d'un acte illégitime ou d'une infraction qui

après avis de l'accusation, elle a eu l'occasion d'être

(iv) a été trouvée coupable, au cours de tout procès où,

(iii) a été condamnée à payer une amende pour avoir commis

un acte illégitime, ou

(ii) a été déclarée coupable par un tribunal compétent d'avoir

commis, à une élection, une infraction qui constitue une

pratique illégale,

(ii) a été déclarée coupable par un tribunal compétent d'avoir

a été expressément déclarée inéligible,

sion de se faire entendre à sa propre décharge, puis

e) toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire et y purgeant une peine pour avoir commis quelque infraction;

f) toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale; et

g) toute personne inhabile à voter en vertu d'une loi relative à la privation du droit de vote pour manœuvres frauduleuses ou actes illégitimes.

*Éligibilité des candidats*

**20.** Sous réserve des dispositions de la présente loi, tout individu qui, à la date où il dépose son bulletin de présentation à une élection, a qualité d'électeur ou est censé avoir qualité d'électeur en vertu du paragraphe (3) de l'article 14, peut être candidat à une élection.

*Inéligibilité des candidats*

**21. (1)** Les individus mentionnés dans le présent paragraphe ne peuvent se porter candidats à une élection durant la période spécifiée pour chacun d'eux, savoir:

(a) toute personne qui

(i) a été reconnue, d'après le rapport du juge lors de l'ins-  
truction d'une pétition d'élection, comme s'étant livrée  
à des manœuvres frauduleuses à une élection et, selon  
un rapport présenté à l'Orateur de la Chambre des com-  
munes, a eu l'occasion de se faire entendre à sa propre  
décharge, puis a été expressément déclarée inéligible,  
(ii) a été déclarée coupable par un tribunal compétent  
d'avoir commis, à une élection, une infraction qui consti-  
tue une manœuvre frauduleuse,  
(iii) a été condamnée à payer une amende pour s'être livrée  
à une manœuvre frauduleuse, ou  
(iv) a été trouvée coupable, au cours de tout procès ou, après  
avis de l'accusation, elle a eu l'occasion d'être entendue,  
d'une manœuvre frauduleuse ou d'une infraction qui  
constitue une manœuvre frauduleuse,

(1) a été reconnue, d'après le rapport du juge lors de l'insurrection d'une pétition d'élection, comme ayant commis un acte illicite à une élection et, selon un rapport présenté à l'Orateur de la Chambre des communes, a eu l'occa-

LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA  
(Articles pertinents)

- 14. (1)** Tout homme ou toute femme qui
- a*) a atteint l'âge de dix-huit ans, et
  - b*) est citoyen canadien,
- a qualité d'électeur.

Personnes  
qui ont  
qualité  
d'électeur

- (2) Toute personne qui, à la date de l'émission d'un bref ordonnant une élection, n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans mais qui atteindra cet âge le ou avant le jour du scrutin à l'élection est, aux fins de la présente loi, censée avoir atteint cet âge à la date de l'émission du bref.

Personnes  
qui  
atteignent  
l'âge de  
voter du-  
rant une  
élection

- (3) Tout sujet britannique, autre qu'un citoyen canadien, qui
- a*) avait qualité d'électeur le 25 juin 1968, et
  - b*) n'a pas cessé de résider ordinairement au Canada depuis cette date,
- est censé, pendant la période commençant le jour où la présente loi est sanctionnée et se terminant cinq ans après ce jour, avoir qualité d'élec-

Certains  
sujets  
britanniques  
censés  
être des  
électeurs

- (4) Les individus suivants sont inhabiles à voter à une élection et ne doivent pas voter à une élection:

Personnes  
inhabiles  
à voter

- a*) le directeur général des élections;
- b*) le directeur général adjoint des élections;
- c*) le président d'élection de chaque circonscription tant qu'il reste en fonction, sauf le cas d'égalité des voix lors d'un recomptage, ainsi que le prévoit la présente loi;
- d*) tout juge nommé par le gouverneur en conseil;

une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public, ou d'être élu, de siéger ou de voter comme membre du Parlement du Canada ou d'une législature, ou d'exercer un droit de suffrage.

(3) Nulle personne déclarée coupable d'une infraction visée par l'article 110, 113 ou 376 n'a qualité, après cette déclaration de culpabilité, pour passer un contrat avec Sa Majesté ou pour recevoir quelque avantage en vertu d'un contrat entre Sa Majesté et toute autre personne ou pour occuper une fonction relevant de Sa Majesté.

(4) L'annulation d'une condamnation par une autorité compétente fait disparaître l'incapacité imposée par le présent article.

LE CODE CRIMINEL CANADIEN  
(Articles pertinents)

**108.** (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de quatorze ans, quiconque,

a) occupant une charge judiciaire ou étant membre du Parlement du Canada ou d'une législature, par corruption

(i) accepte ou obtient,

(ii) convient d'accepter, ou

(iii) tente d'obtenir,

de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle; ou b) donne ou offre, par corruption, à une personne qui occupe une charge judiciaire ou qui est membre du Parlement du Canada ou d'une législature, de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'elle a accomplie ou omise ou qu'elle doit accomplir ou omettre, en sa qualité officielle, pour lui ou toute autre personne.

(2) Nulle procédure contre une personne qui occupe une charge judiciaire ne doit être intentée sous le régime du présent article sans le consentement écrit du procureur général du Canada.

**682.** (1) Lorsqu'une personne déclarée coupable de trahison ou d'un acte criminel pour lequel elle est condamnée à mort ou à l'emprisonnement pendant plus de cinq ans, occupe, au moment où elle est déclarée coupable, une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public, la fonction ou l'emploi devient immédiatement vacant.

(2) Tant qu'elle n'a pas subi la peine qui lui est infligée ou la peine y substituée par une autorité compétente ou qu'elle n'a pas reçu de Sa Majesté un pardon absolu, une personne visée par le paragraphe (1) est incapable d'occuper

l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et de ses différents fonctionnaires et employés qui sont sous la direction du greffier.

(2) Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications des messagers, portiers et préposés de la Chambre qui sont sous la direction du sergent-d'armes, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.

(3) Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation de l'Orateur Soumis à l'Orateur  
État est-  
matif de  
Sommis au  
ministre des  
Finances  
et de l'Orateur sont, par ce dernier, transmis au ministre des Finances pour qu'il les approuve, et sont soumis séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires pour l'année financière. S.R., c. 143, art. 17.

18. Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payables aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, sont assujetties à l'ordre des commissaires ou de trois d'entre eux, dont l'un doit être l'Orateur de la Chambre, S.R., c. 143, art. 18.

## FONCTIONNAIRES

19. (1) Si, à quelque moment, des plaintes sont portées ou des Enquête représentations sont faites à l'Orateur alors en fonction, au sujet de l'inconduite ou de l'incompétence d'un commis, fonctionnaire, messager ou autre préposé de la Chambre des communes, l'Orateur peut faire faire une enquête sur la conduite ou les aptitudes de cette personne.

(2) Si, à la suite de cette enquête, l'Orateur est convaincu que cette personne s'est rendue coupable d'inconduite ou qu'elle est inhabile à remplir sa charge, l'Orateur peut, si ce commis, ce fonctionnaire, ce messager ou cet autre préposé a été nommé par la Couronne, le suspendre et faire rapport de cette suspension au gouverneur général, et, s'il n'a pas été nommé par la Couronne, le suspendre ou le démettre. S.R., c. 143, art. 19.

20. (1) Le greffier de la Chambre des communes doit souscrire et prêter, devant l'Orateur, le serment d'allégeance, et tous les autres fonctionnaires, commis et messagers de la Chambre des communes doivent souscrire et prêter le serment d'allégeance devant le greffier de la Chambre des communes.

(2) Le greffier de la Chambre des communes doit tenir un registre de tous ces serments. S.R., c. 143, art. 20.

Effet du jugement	(5) Si cette décision est défavorable à l'élection de ce député et précédente a le droit de prendre son siège comme si l'élection subsé-
Emission des brefs d'élection dans les six mois	13. (1) Advénant une vacance, il doit être émis un bref dans les six mois qui suivent la réception, par le directeur général des élections, du mandat d'émission d'un nouveau bref d'élection d'un député à la Chambre des communes.
Exception	(2) Le présent article ne s'applique pas lorsque la vacance qui a fait l'objet de l'émission du mandat se produit dans les six mois de l'expiration de la limite de la durée de la Chambre des communes.
Dissolution	(3) Advénant la dissolution du Parlement après l'émission d'un nouveau bref, sous le régime des présentes, ce bref est dès lors censé annulé et retiré. S.R., c. 143, art. 13.
Présentation dans une seule circonscription électorale	14. Nulle personne ne doit se présenter ni permettre sa présentation comme candidat à l'élection d'un député à la Chambre des communes dans plus d'une circonscription électorale à la fois, et advenant la présentation de cette personne ou son consentement à cette présentation dans plus d'une circonscription électorale, toutes ces présentations sont nulles. S.R., c. 143, art. 14.
ECONOMIE INTERNE	
Au cas de dissolution, l'Orateur continue d'agir	15. La personne qui remplit la charge d'Orateur lors de la dissolution du Parlement est, pour les fins des dispositions suivantes de la présente loi, censée être l'Orateur jusqu'à ce qu'un Orateur soit nommé par le nouveau Parlement. S.R., c. 143, art. 15.
L'Orateur et quatre commissaires agissent	16. (1) Le gouverneur en conseil désigne quatre membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui sont en même temps membres de la Chambre des communes, lesquels, avec l'Orateur de la Chambre des communes, doivent être commissaires pour les objets du présent article et des articles 17 et 18.
Leur nomination	(2) Les noms et les titres officiels de ces commissaires sont communiqués, dans un message du gouverneur en conseil, à la Chambre des communes, dans la première semaine de chaque session du Parlement.
Quorum	(3) Trois de ces commissaires, dont l'un est l'Orateur de la Chambre des communes, peuvent exécuter lesdites dispositions.
Décès ou absence de l'Orateur	(4) Si l'Orateur décède, devient incapable de remplir ses fonctions ou s'absente du Canada pendant que le Parlement est dissous ou prorogé, trois des commissaires peuvent exécuter lesdites dispositions. S.R., c. 143, art. 16.
Etat estimatif fait par le greffier	17. (1) Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de

directeur général des élections demandant l'émission d'un nouveau bref pour l'élection d'un député en remplacement de celui qui a ainsi déclaré son intention de résigner son mandat, et le bref est émis en conséquence.

S.R., c. 143, art. 7.

8. Tout député qui offre sa démission de quelque manière des manières ci-dessus prescrites est réputé avoir rendu son siège vacant, et il n'est plus membre de la Chambre. S.R., c. 143, art. 8.

9. Nul député ne doit offrir sa démission lorsque la validité de son élection est légalement contestée, ni avant l'expiration du délai durant lequel elle peut, en vertu de la loi, être contestée pour d'autres motifs que ceux de vénalité ou corruption. S.R., c. 143, art. 9.

VACANCES

10. S'il survient une vacance à la Chambre des communes par le décès d'un député, ou parce qu'un député a accepté une charge, l'Orateur de la Chambre, étant informé de cette vacance par un député, de son siège, ou par avis écrit sous les sceaux et sceaux de deux députés à la Chambre, adresse immédiatement son mandat au directeur général des élections, lui enjoignant d'émettre un nouveau bref pour l'élection d'un député afin de remplir cette vacance; et un nouveau bref est émis en conséquence. S.R., c. 143, art. 10.

11. Si, lorsque cette vacance se produit, ou si, à quelque moment dans la suite, avant que le mandat de l'Orateur pour un nouveau bref soit émis, il n'y a pas d'Orateur de la Chambre, ou si l'Orateur est absent du Canada, ou si le député dont le siège devient vacant est lui-même l'Orateur, deux des membres de la Chambre peuvent alors adresser, sous leurs sceaux et sceaux, leur mandat au directeur général des élections pour qu'il émette un nouveau bref pour l'élection d'un député afin de remplir la vacance, et le bref est émis en conséquence. S.R., c. 143, art. 11.

12. (1) Un mandat peut être adressé au directeur général des élections lui enjoignant d'émettre un nouveau bref pour l'élection d'un député à la Chambre des communes afin de remplir une vacance survenue, après une élection générale et avant la première réunion du Parlement qui suit cette élection, parce qu'un député est décédé ou a accepté quelque charge.

(2) Le bref peut être émis en tout temps après le décès ou l'acceptation de la charge.

(3) L'élection qui doit avoir lieu en vertu de ce bref ne porte atteinte en aucune manière aux droits de quelque personne fondée à contester la validité de l'élection précédente.

(4) Le rapport de tout juge chargé de se prononcer sur la validité de l'élection précédente, ou celui de la Cour suprême du Canada, s'il y a appel, décide si le député qui est ainsi décédé ou qui a accepté quelque charge, ou toute autre personne, a été dûment élu à cette élection.

Rapport du  
juge ou de  
la Cour  
suprême

Quand le  
bref peut  
être émis  
Effet de  
l'élection

Vacances

après élection  
générale,  
mais avant  
première  
réunion du  
Parlement

Quand il  
n'y a pas  
d'Orateur

Vacance pour

cause de  
décès ou  
acceptation  
d'emploi

qui suivent son retour dans la province, se démet de son mandat à cette législature et en avertit l'Orateur de la Chambre des communes, continue de siéger à la Chambre des communes, tout comme s'il n'avait jamais été élu ni nommé membre d'une législature provinciale. S.R., c. 143, art. 4.

5. (1) Quiconque, étant par la présente loi déclaré inéligible ou à y voter, y siéger ou y vote, est passible d'une amende de deux mille dollars pour chaque jour qu'il y siéger ou y vote.

(2) Cette somme peut être recouvrée devant tout cour compétente par quiconque en poursuit le recouvrement par voie d'action, selon les procédures judiciaires usitées dans la province où l'action est intentée. S.R., c. 143, art. 5.

#### DÉMISSION DES DÉPUTÉS

6. (1) Tout député à la Chambre des communes peut résigner son mandat

a) en donnant, de son siège à la Chambre, avis de son intention de démissionner, auquel cas, immédiatement après que cet avis a été enregistré par le greffier dans les journaux de la Chambre, l'Orateur adresse sans tarder, sous ses seing et sceau, au directeur général des élections son mandat lui enjoignant d'émettre un bref pour l'élection d'un nouveau député en remplacement du démissionnaire; ou

b) en adressant et faisant transmettre à l'Orateur, par écrit sous ses seing et sceau devant deux témoins, une déclaration de son intention de remettre son mandat, laquelle déclaration peut être ainsi faite et transmise soit durant une session du Parlement, soit dans l'intervalle de deux sessions; et l'Orateur, en recevant cette déclaration, adresse immédiatement sous ses seing et sceau au directeur général des élections son mandat lui enjoignant d'émettre un bref pour l'élection d'un nouveau député en remplacement du démissionnaire;

et, dans l'un et dans l'autre cas, un bref est émis en conséquence.

(2) Une inscription de la déclaration ainsi remise à l'Orateur est ensuite consignée dans les journaux de la Chambre. S.R., c. 143, art. 6.

7. (1) Si un député à la Chambre des communes désire renoncer à son siège dans l'intervalle de deux sessions du Parlement et s'il n'y a pas alors d'Orateur, ou si l'Orateur est absent du Canada, ou si ce député est lui-même l'Orateur, il peut adresser ou faire remettre à deux membres quelconques de la Chambre, la déclaration mentionnée à l'article 6 de son intention de démissionner.

(2) Sur réception de cette déclaration, ces deux membres adressent immédiatement leur mandat, sous leurs seings et sceaux, au

Amende con-

tre les

personnes

inéligibles

qui siègent

ou votent

Recou-

vrement

Démission

mandat

a)

b)

Inscription

Procédure

quand il

n'y a pas

d'Orateur

Mandat

pour bref

d'élection

LA LOI SUR LA CHAMBRE DES COMMUNES

Loi concernant la Chambre des communes

TITRE ABRÉGÉ

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur la Chambre* Titre abrégé  
des communes. S.R., c. 143, art. 1.

INCOMPATIBILITÉ

2. (1) Le jour de la présentation des candidats à une élection de députés à la Chambre des communes, nulle personne qui est membre du conseil législatif ou de l'assemblée législative d'une province du Canada n'est éligible comme député à la Chambre des communes, ni ne doit être mise en candidature ni recevoir de suffrage à cette élection, ni ne doit être élue ni siéger ni voter à la Chambre des communes.

(2) Si une personne ainsi déclarée inéligible est élue et proclamée membre de la Chambre des communes, son élection est nulle. S.R., c. 143, art. 2.

3. Si un député à la Chambre des communes est élu et proclamé membre d'une assemblée législative, ou est élu ou nommé membre d'un conseil législatif, et qu'il accepte ce mandat, son élection comme membre de la Chambre des communes devient par là même nulle, son siège est déclaré vacant et un nouveau bref d'élection est immédiatement émis. S.R., c. 143, art. 3.

4. Un membre de la Chambre des communes, élu ou nommé à une législature provinciale hors de sa connaissance ou sans son consentement, qui, sans prendre son siège dans la législature provinciale, et dans les dix jours après avoir reçu avis de son élection ou de sa nomination, ou, s'il n'est pas alors dans la province, dans les dix jours sans leur consentement

Peine

(2) Tout membre du Sénat qui contrevient au présent article est passible d'une amende d'au moins mille dollars et d'au plus quatre mille dollars; et tout député à la Chambre des communes qui contrevient au présent article est passible d'une amende d'au moins cinq cents dollars et d'au plus deux mille dollars, et durant cinq années après avoir été déclaré coupable de pareille contravention, il est inhabile à être député à la Chambre des communes et à occuper une charge dans la fonction publique du Canada.

(3) Quiconque donne, offre ou promet à un semblable membre du Sénat ou député à la Chambre des communes quelque rémunération pour pareils services rendus ou à rendre, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement d'un an et d'une amende d'au moins cinq cents dollars et d'au plus deux mille dollars. S.R., c. 249, art. 22.

Offre de  
rémunération  
à un  
membre du  
Parlement

**24.** Nul n'est passible d'une amende ou peine imposée par la présente loi, à moins que des procédures n'aient été intentées pour la recouvrer dans les douze mois après que cette amende ou peine a été encourue. S.R., c. 249, art. 23.

Prescription  
des actions

#### *Prescription des actions*

(Articles 25 à 47 non inclus)

22. (1) Nul membre du Sénat ne doit, ni directement ni indirectement, sciemment et volontairement, être partie à un contrat, ni intéressé pliquant des deniers publics dans un contrat, pour l'exécution duquel des deniers publics du Canada sont payables.

(2) Si un membre du Sénat devient sciemment et volontairement partie à ce contrat ou intéressé dans ce contrat, il est passible d'une amende pour contravention d'être ainsi partie à ce contrat ou intéressé dans ce contrat.

(3) Cette somme peut être recouvrée de lui par quiconque en pour-Recouvre-ment suit le recouvrement devant une cour compétente au Canada.

(4) Le présent article ne rend pas un sénateur passible de cette Excep-tion amende parce qu'il est actionnaire d'une compagnie constituée en corporation qui a un contrat ou un marché avec le gouvernement du Canada, à moins que cette compagnie n'entreprene l'exécution de travaux publics.

(5) Le présent article ne rend pas un sénateur passible desdites Prêteurs amendes, du fait que ce sénateur est ou a été un entrepreneur de prêts d'argent au gouver-nement du Canada, d'autorité du Parlement, à la suite d'adjudication publique, ou du fait que ce sénateur est ou a été un entrepreneur concernant l'achat ou le paiement de fonds ou obligations publiques du Canada, à des conditions égales pour tous. S.R., c. 249, art. 21.

*Membres du Sénat et de la Chambre des communes*

23. (1) Il est interdit à un membre du Sénat ou à un député à la Chambre des communes de recevoir, ou convenir de recevoir, directe-ment ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre à quelqu'un, soit par lui-même, soit par un tiers, relativement à quelque projet de loi, délibération, contrat, réclamation, dispute, accusa-tion, arrestation ou autre affaire, devant le Sénat ou devant la Chambre des communes ou devant un comité de l'une ou de l'autre Chambre, ou pour influencer ou tenter d'influencer quelque membre de l'une ou de l'autre Chambre.

naires, ou accomplir quelque service pour lui ou pour eux, et pour lesquels il est payé ou il doit être payé des deniers publics du Canada, que ce contrat, ce marché ou cette vente soit explicite ou implicite, et que l'opération soit isolée ou continue, son siège est de ce fait déclaré vacant, et son élection est dès lors nulle. S.R.,

**18. (1)** Si une personne inéligible comme député à la Chambre des communes, ou déclarée par la présente loi inhabile à y siéger ou à y voter, ou si quelque personne d'ament élue, qui est devenue inhabile à continuer de remplir son mandat, ou de siéger ou de voter, aux termes de l'article 17, y siéger ou y vote ou persiste à y siéger ou à voter, nonobstant cette inhabilité, elle est passible de ce chef d'une amende de deux cents dollars pour chaque jour où elle a ainsi siégé ou voté.

Amende  
contre les  
personnes  
inéligibles  
qui siègent  
et votent

**(2)** Cette somme peut être recouvrée de cette personne par qui-conque en poursuit le recouvrement devant toute cour de juridiction civile compétente au Canada. S.R., c. 249, art. 17.

Recou-  
vrement

**19. Les articles 16, 17 et 18 s'étendent à tout marché, opération ou acte commencé et terminé durant une vacance du Parlement. S.R., c. 249, art. 18.**

Actes accom-  
plis durant  
la vacance

**20. (1)** Dans tout contrat ou marché fait ou conclu avec le gouver-nement du Canada, ou avec quelqu'un des fonctionnaires ou ministères du gouvernement du Canada, et dans toute commission acceptée par qui-que ce soit de leur part, il est inséré une condition formelle et explicite qu'aucun député à la Chambre des communes n'est admis à être partie à ce contrat, à ce marché ou à cette commission, ni à participer à aucun des bénéfices ou profits qui en proviennent.

Stipulations  
à insérer  
dans tous  
les contrats  
du gou-  
vernement

**(2)** Si une personne qui a conclu ou accepté ou qui conclut ou accepte un contrat, un marché ou une commission de ce genre, admet un ou des députés à la Chambre des communes à y avoir part ou à participer aux bénéfices ou profits qui en résultent, cette personne est passible, pour chaque contravention, d'une amende de deux mille dollars, recouvrable avec dépens dans toute cour compétente, par qui-conque en poursuit le recouvrement. S.R., c. 249, art. 19.

Amende  
pour com-  
travention

**21. La présente loi ne va pas jusqu'à rendre inéligible au poste de député à la Chambre des communes,**

**(a)** un actionnaire d'une compagnie constituée en corporation qui a un contrat ou un marché avec le gouvernement du Canada à l'exception d'une compagnie qui entreprend l'exécution de travaux publics;

Autres  
exceptions

**(b)** une personne à qui incombe le parachèvement d'une entre-prise ou d'un marché explicite ou implicite, par voie de trans-mission ou pour cause d'expiration de délai, ou par mariage, ou à titre d'héritier, de légataire, d'exécuteur testamentaire

- a) qu'elle est un membre des forces de Sa Majesté tandis qu'elle est en activité de service par suite de la guerre, ou
- b) qu'elle est un membre de la force de réserve des Forces canadiennes qui n'est pas en service à plein temps, autre que l'activité de service résultant de la guerre. S.R., c. 310, art. 5; 1966-67, c. 96, art. 64.

**13.** Nonobstant les dispositions de la présente loi, un député à la Chambre des communes ne doit pas abandonner son siège pour la seule raison qu'il a accepté une charge rémunératrice relevant de la Couronne, si cette charge en est une qui permet au titulaire d'être élu, ou de siéger ou de voter à la Chambre des communes. S.R., c. 249, art. 13.

**14.** Une personne ne devient pas, en vertu de la présente loi, inéligible à un poste de député à la Chambre des communes ou ne devient pas inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes du seul fait qu'il fait qu'il ne perd pas son siège du fait qu'il accepte le paiement de certains frais publics du Canada, lorsqu'elle voyage à la demande du gouverneur en conseil, pour les affaires publiques du Canada. 1968-69, c. 28, art. 98.

**15.** Un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada ne devient pas, aux termes de la présente loi, inéligible à un poste de député à la Chambre des communes ou ne devient pas inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes du seul fait

- a) qu'il occupe une charge comportant un traitement qui est prévu à l'article 4 de la *Loi sur les traitements* et qu'il touche ce traitement, ou
- b) qu'il est ministre sans portefeuille et qu'il touche un traitement affecté à ce poste.

s'il est élu pendant qu'il occupe cette charge ou ce poste ou s'il est député à la Chambre des communes à la date de sa nomination par la Couronne à cette charge ou à ce poste. 1968-69, c. 28, art. 98.

**16.** Est inéligible comme député à la Chambre des communes, et ne peut ni siéger ni voter dans ladite Chambre, quiconque a ou possède, entreprend ou exécute, directement ou indirectement, seul ou avec un autre, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un mandataire ou d'un tiers, un contrat ou marché explicite ou implicite, avec ou pour le gouvernement du Canada au nom de la Couronne, ou avec ou pour quel qu'un des fonctionnaires du gouvernement du Canada, en vertu duquel des deniers publics du Canada doivent être payés. S.R., c. 249, art. 15.

**17.** Si un député à la Chambre des communes accepte une charge ou commission, ou s'il est partie ou s'intéresse à quelque contrat, marché, service ou ouvrage qui, en vertu de la présente loi, rend une personne inéligible ou inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes, ou s'il vend sciemment des effets, denrées ou marchandises destinés au gouvernement du Canada ou à quelqu'un de ses fonction-

Député qui devient inéligible

Contrat avec le gouvernement

Les membres du Conseil privé sont aussi exceptés

accompagné d'un affidavit qui vérifie le rapport, document ou procès-verbal, et atteste que l'exemplaire en est une copie conforme.

(2) La cour ou le juge doit alors arrêter immédiatement ces procédures civiles ou criminelles, et, en raison de la présente loi, ces dernières ainsi que tout bref ou sommation émis en l'espèce, sont définitivement discontinués, prennent fin et sont annulés et sont considérés comme étant discontinués et annulés et comme ayant pris fin. S.R., c. 249, art. 8.

9. Dans toute procédure civile ou criminelle intentée ou poursuivie en raison de l'expression de quelque extrait ou résumé d'un pareil rapport, document ou procès-verbal, ce rapport, document ou procès-verbal peut être produit à titre de preuve, et le défendeur peut démontrer que cet extrait et résumé a été publié de bonne foi et sans malice, et si le jury est de cet avis, un verdict de non-culpabilité est rendu en sa faveur. S.R., c. 249, art. 9.

INDEPENDANCE DU PARLEMENT

*Députés de la Chambre des communes*

10. Sauf les dispositions spéciales qui suivent,

- a) nulle personne qui, y ayant été nommée par la Couronne ou un fonctionnaire du gouvernement du Canada, accepte ou occupe une charge, une commission ou un emploi, d'une nature permanente ou temporaire, au service du gouvernement du Canada, comportant un traitement, des honoraires, gages, allocations, émoluments ou profits quelconques, et
- b) nul shérif, registraire des titres, greffier de la paix, ou procureur de la Couronne pour un comté de l'une des provinces du Canada,

ne peut être élu député à la Chambre des communes, ni ne peut y siéger ou y voter. S.R., c. 249, art. 10.

11. Rien à l'article 10 ne rend inéligible au poste de député à la Chambre des communes une personne qui, y ayant été nommée par la Couronne ou un fonctionnaire du gouvernement du Canada, occupe une charge, une commission ou un emploi d'une nature permanente ou temporaire au service du gouvernement du Canada, ni ne la rend inhabile à y siéger ou à y voter, si, par sa commission ou un autre acte de nomination, il est déclaré ou prescrit que cette personne occupe cette charge, cette commission ou cet emploi sans traitement et sans les hono- raires, gages, allocations, émoluments ou autres profits quelconques qui y sont attachés. S.R., c. 249, art. 11.

12. Rien dans la présente loi ne rend une personne inéligible comme membre de la Chambre des communes ou ne la prive du droit d'y siéger ou d'y voter, du fait

Arrêt des procédures

Preuve dans une cause relative à la publication d'extraits, etc.

Personnes inéligibles

Exception

Membres des forces militaires

pas ceux que possédaient et exerçaient, respectivement, à la date de cette loi, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres. S.R., c. 249, art. 4.

**5.** Ces privilèges, immunités et attributions font partie de la loi générale et publique du Canada, et il n'est pas nécessaire de les alléguer spécialement, mais tous les tribunaux et tous les juges du Canada doivent en prendre judiciairement connaissance. S.R., c. 249, art. 5.

**6.** Lors de toute enquête tenue au sujet des privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des communes, ou de l'un de leurs membres respectivement, tout exemplaire des journaux du Sénat ou de la Chambre des communes, imprimé, ou paraissant l'être, par ordre du Sénat ou de la Chambre des communes, est recevable comme preuve de ces journaux devant tous les tribunaux, juges de paix et autres, sans qu'il soit besoin de prouver que cet exemplaire a été ainsi imprimé. S.R., c. 249, art. 6.

## RAPPORT ET PROCÉDURES

**7.** (1) Tout défendeur dans des procédures civiles ou criminelles intentées et poursuivies de quelque façon que ce soit, en raison ou en conséquence ou au sujet de la publication, par ce défendeur ou son préposé, d'un rapport, document ou procès-verbal, avec ou sous l'autorisation du Sénat ou de la Chambre des communes, peut produire l'autre ou l'autre de l'une ou avec autorité etc. publié, un rapport, fondées sur procédures

ou devant un juge de cette cour, après avoir, au préalable, donné vingt-quatre heures d'avis de son intention de ce faire au demandeur ou poursuivant en cause, ou à son procureur ou avocat, un certificat, revêtu du seing du président ou du greffier du Sénat ou de l'Orateur ou du greffier de la Chambre des communes, selon le cas, portant que le rapport, document ou procès-verbal, selon le cas, à l'égard duquel les procédures civiles ou criminelles ont été intentées et poursuivies, a été publié par le défendeur ou son préposé, d'ordre et avec l'autorisation du Sénat ou de la Chambre des communes, selon le cas, ainsi qu'un affidavit attestant ce certificat.

(2) La cour ou le juge doit alors arrêter immédiatement ces procédures civiles ou criminelles, et, en raison de la présente loi, ces dernières, ainsi que tout bref ou sommation émis en l'espèce, sont définitivement discontinués, prennent fin et sont annulés et sont tenus et considérés comme étant discontinués et annulés et comme ayant pris fin. S.R., c. 249, art. 7.

**8.** (1) S'il est intenté ou poursuivi une procédure civile ou criminelle en raison ou en conséquence ou au sujet de la publication de quelque exemplaire de ce rapport, document ou procès-verbal, le défendeur peut, à toute phase de la procédure, produire ce rapport, document ou procès-verbal devant la cour ou le juge, ainsi que cet exemplaire

LA LOI SUR LE SÉNAT ET LA CHAMBRE  
DES COMMUNES

(articles pertinents)

Loi concernant le Sénat et la Chambre des communes

TITRE ABRÉGÉ

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*. S.R., c. 249, art. 1.

TRANSMISSION DE LA COURONNE

2. Le Parlement du Canada ne cesse pas d'exister ni n'est dissous du fait de la transmission de la Couronne; mais ce Parlement subsiste et peut se réunir, s'assembler et siéger, délibérer et agir, nonobstant la transmission de la Couronne, comme si cette transmission n'eût pas eu lieu. S.R., c. 249, art. 2.

3. Rien à l'article 2 ne modifie ni ne restreint le pouvoir que possède la Couronne de proroger ou de dissoudre le Parlement du Canada. S.R., c. 249, art. 3.

PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES MEMBRES ET FONCTIONNAIRES

4. Le Sénat et la Chambre des communes, respectivement, ainsi que leurs membres respectifs, possèdent et exercent

a) les mêmes privilèges, immunités et attributions que possèdent les mêmes privilèges, immunités et attributions qui sont de temps à mesure où ils ne sont pas incompatibles avec ladite loi; et  
b) les privilèges, immunités et attributions qui sont de temps à autre définis par une loi du Parlement du Canada, n'excédant

Titre abrégé

Le Parlement  
n'est pas  
dissous

Prérogative  
conservée

Privilèges,  
etc., du Sénat  
et de la  
Chambre  
des  
communes

## ARTICLES PROPOSÉS POUR LE RÈGLEMENT

1. Nul député ne se fera l'avocat de questions ou causes associées à ses intérêts personnels, privés ou professionnels auprès des députés, des sénateurs, des fonctionnaires ou devant des commissions ou tribunaux du gouvernement pour toucher des honoraires ou une compensation, directs ou indirects.

2. Dans tout débat de la Chambre ou de ses comités, et dans ses discussions ou communications avec les autres députés ou sénateurs ou avec des ministres ou fonctionnaires de la Couronne, le député devra révéler l'intérêt ou le bénéfice pécuniaire pertinent qu'il peut avoir, lorsque cet intérêt ou ce bénéfice n'est pas partagé avec toutes les autres personnes, ou avec des groupes parti-culiers de la société.

3. Dans l'administration de leurs placements personnels, les députés doivent faire preuve de prudence pour s'assurer qu'ils ne retirent pas ou ne semblent pas retirer avantage de l'information qui peut leur avoir été fournie confiden-tiellement en leur qualité de députés.

4. Au début de chaque législature, le Comité permanent des privilèges et élections sera réputé avoir été chargé par la Chambre

a) d'enquêter sur toutes les questions de conflit d'intérêts que lui confiera la Chambre des communes,

b) de donner aux députés, à leur demande, des avis consultatifs,

c) de conseiller la Chambre régulièrement sur toutes les modifications à apporter aux textes législatifs sur les conflits d'intérêts.

Le Comité ne peut faire enquête sur les conflits d'intérêts d'un ministre du Cabinet si les écarts de conduite allégués résultent de l'exercice de ses devoirs de ministre de la Couronne.

**Nous proposons qu'une disposition analogue soit insérée dans le Règlement du Sénat.**

des derniers publics du Canada doivent être versés, tant qu'elle reçoit des avantages ou profite d'avantages aux termes de ce contrat;»

(2) Les alinéas 21(1)*d*) et *e*) de ladite loi sont abrogés.

(3) L'alinéa 21(2)*a*) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«a) un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui *n'est pas autrement inéligible*;»

(4) Les alinéas 21(2)*c*) et *d*) de ladite loi sont abrogés.

(5) L'article 23 de ladite loi est modifié par l'adjonction du paragraphe suivant:

«(15) Un candidat doit, dans un délai de cinq jours à partir de la présentation de sa candidature ou trente jours au moins avant l'élection, selon celui de ces délais qui se termine le dernier, déposer auprès du président d'élection une déclaration indiquant

*e*) les détails de tout contrat exprès ou tacite conclu avec le gouvernement du Canada ou tout ministre, département, organisme ou corporation dont le nom figure à l'une quelconque des annexes de la *Loi sur l'administration financière*, qu'il détient ou auquel il est partie, personnellement ou par l'intermédiaire d'un fiduciaire ou d'un tiers; et

*b*) le nom de toute corporation dont il est dirigeant, administrateur ou directeur ou dont il détient, seul ou avec son conjoint, ou dont son conjoint détient plus de cinq pour cent du nombre total des actions émises, s'il s'agit d'une corporation dont les actions sont librement négociables.»

18. Les articles 2 à 5 de la *Loi sur la Chambre des communes* S.R., c. H-9, art. 2 à 5, sont abrogés.

19. Les articles 10 à 23 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* S.R., c. S-8, art. 10 à 23, sont abrogés.

Canada a omis ou refusé d'intenter des procédures judiciaires contre ce député ou ce sénateur, elle peut saisir une cour supérieure de la province

a) où est située la circonscription électorale du député, ou  
b) pour laquelle le sénateur a été nommé,

d'une demande visant à obtenir une déclaration portant qu'il existe

c) une preuve suffisante pour justifier d'intenter une poursuite contre le député ou le sénateur pour une infraction visée par la présente loi, ou

d) une preuve suffisante pour justifier d'intenter contre le député ou le sénateur des procédures judiciaires en recourant à l'article 13.

(2) Une demande présentée en vertu du paragraphe (1) doit être rejetée lorsque le député ou son avocat, ou le sénateur ou son avocat, dépose devant la cour un certificat délivré par le procureur général op- posé à la demande

(3) Lorsqu'une demande a été présentée relativement à un député et que la cour prononce une déclaration prévue au paragraphe (1), la cour doit immédiatement transmettre une copie de celle-ci à l'Orateur de la Chambre des communes et au procureur général du Canada. Idem

(4) Lorsqu'une demande a été présentée relativement à un sénateur et que la cour prononce une déclaration prévue au paragraphe (1), la cour doit immédiatement transmettre une copie de celle-ci à l'Orateur de la Chambre des communes et au procureur général du Canada.

MODIFICATIONS CORRELATIVES

17. (1) L'alinéa 21(1)(c) de la *Loi électorale du Canada* est S.R., c. 14 (1<sup>er</sup> Supp.)

«c) toute personne qui a été déclarée coupable par un tribunal compétent d'avoir contrevenu à la *Loi sur l'indépendance du Parlement*, tant que l'amende n'est pas entièrement payée ou que la peine n'est pas complètement purgée;

c.1) toute personne qui a reçu l'ordre de payer une somme quelconque à la Couronne par suite de contravention à la *Loi sur l'indépendance du Parlement*, tant qu'elle n'a pas acquitté cette somme;

c.2) toute personne qui détiend ou assume, réalise ou exécute un contrat, ayant pour objet la fourniture de services, conclu avec le gouvernement du Canada ou tout fonctionnaire de celui-ci, ou avec la Couronne, lorsqu'il s'agit d'un contrat pour lequel

LES PROFITS, TRAITEMENTS ET AUTRES FORMES DE RÉMUNÉRATION SONT DES CRÉANCES DE LA COURONNE

13. Tout député ou sénateur doit rendre compte

a) de tout profit qu'il tire de sa participation à un marché d'Etat en contravention de la présente loi, et

b) de tout traitement ou toute autre forme de rémunération qu'il reçoit au titre d'une charge, d'une fonction ou d'un emploi qu'il occupe en contravention de la présente loi

Les profits, etc. décou-  
lant des  
marchés et  
emplois illé-  
gaux, etc. sont  
payables à  
la Couronne

et en effectuer le versement à la Couronne; ces profits, traitements et autres formes de rémunération constituent des créances de Sa Majesté et le procureur général du Canada peut en requérir le paiement à ce titre devant tout tribunal compétent.

DÉMISSION DES FONCTIONS EXERCÉES ILLEGLEMENT  
ET INHABILITÉ DU DÉPUTÉ

14. Lorsqu'un député ou un sénateur est déclaré coupable d'avoir participé à un marché de l'Etat ou occupé une charge, une fonction ou un emploi en contravention de la présente loi, il doit, dans un délai de trente jours à partir de la déclaration de culpabilité, mettre fin à cette participation ou démissionner de cette charge, de ces fonctions ou de cet emploi.

Le député ou  
le sénateur  
doit démis-  
sionner des  
fonctions  
qu'il exerce  
illégalement

15. (1) Lorsqu'un député est déclaré coupable de corruption, de trahison ou d'un acte criminel pour lequel il est condamné à la peine de mort ou à une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans, il devient inhabile à occuper la fonction de député, son siège devient vacant et l'Orateur de la Chambre des communes doit, dès qu'il est informé de la condamnation par le procureur général du Canada, transmettre au directeur général des élections son mandat lui enjoignant d'émettre un nouveau bref pour l'élection d'un député afin de remplir cette vacance.

(2) Lorsqu'un député est déclaré coupable d'avoir contrevenu à l'article 14, il devient immédiatement inhabile à occuper la fonction de député, son siège devient vacant et l'Orateur de la Chambre des communes doit, dès qu'il est informé de la condamnation par le procureur général, transmettre au directeur général des élections son mandat lui enjoignant d'émettre un nouveau bref pour l'élection d'un député afin de remplir cette vacance.

Inhabilité  
d'un député  
et l'élection  
d'un nouveau  
député

Inhabilité  
grave  
infraction  
déclaré cou-  
pable d'une  
peine de mort  
ou à une peine  
d'emprisonnement  
de plus de cinq  
ans, il devient  
inhabile à occuper  
la fonction de  
député, son siège  
devient vacant et  
l'Orateur de la  
Chambre des  
communes doit,  
dès qu'il est  
informé de la  
condamnation  
par le procureur  
général du  
Canada, trans-  
mettre au  
directeur gé-  
néral des élec-  
tions son man-  
dat lui enjoignant  
d'émettre un  
nouveau bref  
pour l'élection  
d'un député afin  
de remplir cette  
vacance.

RECOURS PUBLIC

16. (1) Lorsqu'une personne a des motifs raisonnables de croire que la Couronne a une base d'action judiciaire contre un député ou un sénateur pour une infraction ou pour la perception d'une créance de Sa Majesté en vertu de l'article 13 et que le procureur général du

Demande pré-  
sentée par  
un membre  
du public

- b) d'être membre de la force de réserve des Forces canadiennes, s'il ne s'agit pas de service à plein temps autre que du service actif par suite d'une guerre;
- c) d'occuper quelque charge, fonction ou emploi qu'une loi du Parlement autorise expressément un député ou un sénateur à occuper; et
- d) d'être membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

INFRACTIONS

12. (1) Tout député ou sénateur qui contrevient aux dispositions de la présente loi, par action ou omission, est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de dix mille dollars au plus.
- (2) Tout sénateur qui ne se conforme pas à l'article 14 est Idem coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de dix mille dollars au plus, et lorsque l'infraction se poursuit pendant plus d'une journée, elle est réputée constituer une infraction distincte pour chaque jour où l'infraction est commise ou se poursuit.

- (3) Le dépôt d'une dénonciation en vertu de la présente loi peut être effectué par le procureur général du Canada ou par toute personne autorisée à le faire par celui-ci et lorsqu'une dénonciation est présentée comme ayant été déposée en vertu de la présente loi, elle est réputée avoir été déposée par une personne autorisée à le faire par le procureur général du Canada et elle ne peut être contestée pour le motif que le dénonciateur aurait agi sans autorité, si ce n'est par le procureur général du Canada ou par une personne agissant en son nom.

- (4) Tout juge peut entendre ou juger toute dénonciation relative à une infraction visée par la présente loi ou statuer sur une telle dénonciation, si l'accusé réside dans son ressort, même si les faits donnant lieu à la dénonciation ne se sont pas produits dans son ressort.

- (5) Une dénonciation relative à une infraction visée par la présente loi peut être déposée

- a) à tout moment dans un délai de deux ans à partir de la date à laquelle l'infraction a été commise; ou
- b) à tout moment dans un délai de six mois à partir de la date à laquelle est venue à la connaissance du procureur général du Canada une preuve qu'il estime suffisante pour justifier une poursuite à cet égard.

- (6) Un certificat du procureur général du Canada attestant la date à laquelle la preuve visée à l'alinéa 5 b) est venue à sa connaissance constitue une preuve irréfragable de cette date.

Infraction  
et peine

La dénoncia-  
tion peut  
être depo-  
sée par le  
procureur  
général ou  
une personne  
autorisée  
par lui

Compétence  
territoriale

blissant qu'elles se sont informées d'une manière raisonnable et diligente et ont des motifs raisonnables de croire qu'aucun député ou sénateur ne participe ni ne participera au marché en contravention de la présente loi.

9. (1) Lorsque la Chambre des communes, ou l'un de ses comités, estime juste et équitable de ce faire, elle peut autoriser un député à participer à un marché de l'Etat par dérogation à la présente loi, et dans ce cas, seul l'article 7 s'applique en ce qui concerne ce marché.

(2) Lorsque le Sénat, ou l'un de ses comités, estime juste et équitable de ce faire, il peut autoriser un sénateur à participer à un marché de l'Etat par dérogation à la présente loi et, dans ce cas, seul l'article 7 s'applique en ce qui concerne ce marché.

CHARGES, FONCTIONS ET EMPLOIS INTERDITS

10. Nul député ou sénateur ne doit occuper une charge, une fonction ou un emploi mentionnés dans l'énumération suivante:

- a) la charge du gouverneur général ou celle de lieutenant-gouverneur d'une province;
- b) les fonctions de juge de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale du Canada ou d'une cour supérieure, de district ou de comté d'une province;
- c) un emploi dans la Fonction publique;
- d) toute charge, fonction ou emploi dont le titulaire est nommé par ou en vertu des pouvoirs du gouverneur en conseil, du Conseil du trésor, d'un ministre ou autre fonctionnaire de la Couronne ou de quelque ministère, département, organisme ou corporation dont le nom figure dans l'une quelconque des annexes de la *Loi sur l'administration financière*, en vertu d'un texte législatif ou autrement;
- e) toute charge provinciale électorale et tout poste au sein du conseil des territoires du Nord-Ouest ou du territoire du Yukon; et
- f) toute charge et tout emploi qui est sous l'autorité ou le contrôle d'une province du Canada ou qui relève ou est sous le contrôle d'un gouvernement étranger.

11. L'article 10 n'a pas pour effet d'interdire à un député ou à un sénateur

- a) d'être membre des Forces canadiennes en service actif par suite d'une guerre;

Autorisation spéciale accordée par le Parlement à un député

Autorisation spéciale accordée par le Sénat à un sénateur

Charges, fonctions et emplois interdits

Exceptions

la dernière déclaration, à tout marché de l'Etat auquel il peut participer temporairement en vertu des paragraphes 5(1) et (2) ou des paragraphes 6(1) et (2), selon le cas;

- d) les détails de tous les remboursements qu'il a reçus à quelque moment de la période écoulée depuis qu'il est devenu député ou sénateur, selon le cas, ou de la période écoulée depuis la date de la dernière déclaration, au titre de sa participation à des marchés de l'Etat visés à l'alinéa 4(1)c), à l'exclusion des remboursements de dépenses faites au cours de déplacements effectués à la demande du gouverneur en conseil, d'un ministre de la Couronne ou pour vaquer à des affaires approuvées par le Sénat ou la Chambre des communes; et
- e) les détails de toute subvention et de tout subside qu'a reçus de la Couronne, lorsque aucun marché n'a été conclu avec celle-ci;

- (i) le député ou son conjoint ou le sénateur ou son conjoint, selon le cas, ou
  - (ii) une corporation dont le nombre d'actions détenues par le député et son conjoint, ou le sénateur et son conjoint, ou pour eux, excède cinq pour cent du nombre total des actions émises de la corporation, ou dans laquelle le député ou le sénateur est dirigeant, administrateur ou directeur.
- (2) Nulle disposition de la présente loi ne doit être interprétée comme interdisant à un député ou à un sénateur qui le désire de donner de plus amples détails ou des détails plus précis que ceux qu'exige la présente loi.
- (3) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements prescrivant
    - a) la manière dont les députés et les sénateurs doivent fournir les renseignements requis au paragraphe (1) et la forme de la déclaration; et
    - b) la manière dont ces renseignements doivent être consignés et conservés et la forme sous laquelle ils doivent l'être.

8. (1) Il est compris dans les conditions de tout marché de l'Etat qu'il peut être annulé au gré de la Couronne si un député ou un sénateur y participe en contravention de la présente loi, et une mention de cette condition doit être incluse dans le texte de tout marché de l'Etat.

(2) La Couronne peut renoncer à la condition mentionnée au paragraphe (1) lorsque, au moment de la rédaction et de la signature du contrat, toutes les autres parties au marché ont fourni une preuve jugée suffisante par la partie contractant au nom de la Couronne, éta-

Les marchés illégaux ne tiennent pas la Couronne Renonciation à la condition

Une déclaration plus détaillée est permise Règlements

crivant

(3) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pres-

(3) Lorsqu'une personne était député immédiatement avant une dissolution de la Chambre des communes et que, par suite des élections générales suivantes, elle est député le premier jour de la session suivante de la Chambre des communes, elle est réputée avoir été député durant la période écoulée entre les deux législatures.

6. (1) La présente loi n'a pas pour effet d'interdire à un sénateur de participer à un marché de l'Etat auquel il participait avant d'être nommé au Sénat, mais le sénateur doit mettre fin à cette participation le plus tôt possible après sa nomination, et, dans tous les cas, au plus tard douze mois après celle-ci.

(2) La présente loi n'a pas pour effet d'interdire à un sénateur de participer à un marché de l'Etat, si le sénateur a commencé à y participer à un moment quelconque après sa nomination au Sénat, soit par suite d'un mariage ou par l'effet de la loi, soit à titre de légataire de biens meubles ou immeubles, d'exécuteur testamentaire ou d'administrateur d'une succession, mais le sénateur doit mettre fin à sa participation dans un délai de douze mois à compter du moment où elle a commencé.

7. (1) Tout député ou sénateur doit, dans un délai de deux mois à partir de son entrée en fonctions et le 31 mai de chaque année subséquente, déposer une déclaration indiquant, de la manière et en la forme prescrites par les règlements,

a) la nature et la mesure de sa participation, à quelque moment de la période écoulée depuis qu'il est devenu député ou sénateur, selon le cas, ou au cours de la période écoulée depuis la date de la dernière déclaration à tout marché de l'Etat visé aux alinéas 4(1)b) et d), et au paragraphe 4(2);

b) le nom de toute corporation  
(i) dont le député ou le sénateur est ou a été dirigeant, administrateur ou directeur,  
(ii) dont le député ou son conjoint, ou le sénateur ou son conjoint, selon le cas, est ou a été actionnaire, lorsque la corporation participe ou a participé à quelque marché de l'Etat,

à quelque moment de la période écoulée depuis qu'il est devenu député ou sénateur, selon le cas, ou de la période écoulée depuis la date de la dernière déclaration;  
c) la nature et la mesure de sa participation, à quelque moment de la période écoulée depuis qu'il est devenu député ou sénateur, selon le cas, ou de la période écoulée depuis la date de

Situation  
du député  
entre deux  
législatures  
successives

Participation  
d'un sénateur  
à des marchés  
d'Etat avant  
son entrée  
en fonctions

Déclaration  
d'intérêt par  
le député ou  
le sénateur

Marchés  
dévolus à  
un sénateur

selon le cas, ou pour eux, n'excède pas cinq pour cent du nombre total des actions émises;

c) s'il s'agit d'un marché conclu afin de rembourser un député ou un sénateur des frais de déplacement qu'il a faits;

d) s'il s'agit, d'une part, d'un marché autorisé par une loi du Parlement du Canada ou en vertu d'une telle loi et que, d'autre part,

(i) les marchandises ou les services fournis, les biens vendus, loués ou achetés ou les fonds prêtés ou avancés, en exécution du marché, étaient offerts au public en général ou à des catégories spécifiées de membres du public et le député et son conjoint ou bien le sénateur et son conjoint, selon le cas, ont conclu ce marché en tant que membres du public dans les conditions ordinaires,

(ii) les modalités selon lesquelles les marchandises ou les services sont fournis, les biens sont vendus, loués ou achetés ou les fonds sont prêtés, en exécution du marché sont spécifiées dans la loi ou un règlement établi en vertu de celle-ci, et

(iii) le droit de recevoir les marchandises ou les services fournis, les biens vendus, loués ou achetés ou les fonds prêtés ou avancés, en exécution du marché, n'est pas subordonné au pouvoir discrétionnaire d'un ministre de la Couronne ou de son sous-ministre.

(2) L'article 3 n'a pas pour effet d'interdire à un député ou à un sénateur de participer à des marchés de l'Etat pourvu que les sommes limitées à d'autres marchés aux termes des marchés visés au paragraphe (1), ne dépassent pas au total la somme de mille dollars pour toute année financière.

5. (1) Sous réserve du paragraphe (3), la présente loi n'a pas pour effet d'interdire à un député de participer à un marché de l'Etat à des marchés de l'Etat avant l'élection à la Chambre le député doit mettre fin à cette participation le plus tôt possible après son élection, et, dans tous les cas, au plus tard douze mois après son élection.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la présente loi n'a pas pour effet d'interdire à un député de participer à un marché de l'Etat, si le député a commencé à y participer à un moment quelconque après son élection à la Chambre des communes, soit par suite d'un mariage ou par l'effet de la loi, soit à titre de légataire de biens meubles ou immeubles, d'exécuteur testamentaire ou d'administrateur d'une succession, mais le député doit mettre fin à sa participation dans un délai de douze mois à compter du moment où elle a commencé.

paye la somme annoncée ou convient de se conformer à des clauses ou conditions uniformes;

«Couronne» comprend le gouvernement du Canada ou tout ministre, département, organisme ou corporation dont le nom figure à l'une quelconque des annexes de la *Loi sur l'administration financière*;

«Couronne»  
«Crown»

«député» désigne un député de la Chambre des communes;

«député»  
«Member»

«marché de l'État» comprend tout contrat ayant pour objet

«marché de l'État»  
«State»

a) la fourniture de marchandises ou de services,

«gouvernement . . .»  
«Government»

b) la vente, la location, à bail ou autrement, l'achat ou l'usage

de biens, ou

c) le prêt d'argent

passé par ou avec la Couronne;

«participer»  
«participate»

«participer» signifie, relativement à un marché de l'État, participer en étant partie au marché ou en y ayant un intérêt de bénéficiaire, en étant actionnaire, dirigeant, administrateur ou directeur d'une corporation qui est partie au marché ou dont une filiale en propriété exclusive est partie au marché, ou en étant le conjoint d'une personne qui est partie au marché ou qui est actionnaire d'une partie au marché.

(2) Aux fins de la présente loi, une corporation est la filiale en propriété exclusive d'une autre si cette dernière détient au moins quatre-vingt-dix pour cent de ses actions émises.

«Filiale en propriété exclusive»

3. Sauf disposition contraire de la présente loi, nul député ou sénateur ne doit participer, directement ou indirectement, à un marché de l'État.

Les députés et les sénateurs ne peuvent participer aux marchés de l'État  
Exceptions

4. (1) L'article 3 n'a pas pour effet d'interdire à un député ou un sénateur de participer à un marché de l'État

a) s'il s'agit d'un marché ouvert à des membres du public dans les conditions ordinaires

(i) qui a pour objet la fourniture de marchandises ou de services par la Couronne ou l'usage de biens de la Couronne, ou

(ii) qui a pour objet la vente ou l'offre de vente d'obligations, ou de billets du Canada;

b) s'il s'agit d'un marché conclu avec une corporation dont les actions sont librement négociables et que, le nombre total de celles des actions émises de la corporation qui sont détenues par le député et son conjoint ou le sénateur et son conjoint,

AVANT-PROJET DE LOI

**Loi assurant l'indépendance du Parlement et concernant les conflits d'intérêts des députés et sénateurs**

CONSIDÉRANT que les députés de la Chambre des communes et les sénateurs sont investis de la confiance du public et que, de ce fait, ils agissent en qualité de fiduciaires;

CONSIDÉRANT que les députés de la Chambre des communes et les sénateurs ne doivent pas permettre ni donner l'impression de permettre que surgisse un conflit entre leurs fonctions officielles et leurs intérêts pécuniaires personnels, ce qui serait possible, s'ils participaient à des marchés de l'État;

CONSIDÉRANT que le principe de la suprématie du Parlement et de la séparation des pouvoirs dans un système fédéral, entraîne l'incompatibilité de certaines charges, fonctions et emplois avec les fonctions de député de la Chambre des communes et de sénateur;

ET CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire de codifier ces principes dans une loi du Parlement pour assurer le respect du poste de confiance que détiennent les députés de la Chambre des communes et les sénateurs;

EN CONSÉQUENCE, Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

TITRE ABRÉGÉ

**1.** La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur l'indépendance du Parlement*.

INTERPRÉTATION

**2.** (1) Dans la présente loi,

«conditions ordinaires» désigne, relativement à un marché de l'État, le fait que ce marché peut être conclu par un membre du public qui

Définitions

«conditions ordinaires»  
“ordinary...”

Nous recommandons d'inclure dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement» une disposition exigeant que toute action judiciaire en vertu de la «Loi» soit intentée dans les deux ans qui suivent la date de la commission de l'infraction ou dans les six mois à partir du jour où le Procureur général a connaissance de l'infraction. (Voir avant-projet pour discussion, article 12(5)).

Nous recommandons que chaque comité dispose de l'aide nécessaire pour le conseiller et le décharger, autant que possible, des tâches administratives quotidiennes. Il serait peut-être utile que les comités eux-mêmes soient formés de députés et de sénateurs ayant une longue expérience parlementaire.

Le Comité des normes de conduite officielle de la Chambre des représentants a joué un rôle extrêmement utile, en donnant aux représentants des conseils sur ce qu'ils sont tenus de divulguer en vertu des règles et règlements et en revisant en permanence les règles pour les adapter à l'évolution du système. Une grande partie de ce travail de préparation a été effectuée par le personnel de soutien permanent du comité.

## Proposition 23

Nous recommandons que:

- a) L'Orateur de la Chambre des communes et le Président du Sénat continuent la pratique actuelle qui consiste à refuser de renvoyer au comité les questions dont les tribunaux doivent normalement être saisis. Lorsque le comité est saisi d'une affaire dans laquelle une violation des règles de la Chambre ou du Sénat peut également impliquer une violation des dispositions législatives, il devrait normalement s'abstenir de prendre toute décision qui pourrait contribuer à faire considérer l'accusé coupable ou innocent d'après la loi, tant que la question n'a pas été définitivement jugée par un tribunal.

- b) Dans les cas de conflits d'intérêts qui impliquent des questions de violation des règles et traditions de la Chambre ou du Sénat, la Chambre ou le Sénat devrait continuer à assumer seul la responsabilité de la décision définitive et de l'application de sanctions. Le comité devrait être chargé de rendre la décision préliminaire et de conseiller la Chambre ou le Sénat sur les sanctions qui conviennent.

## Proposition 24

Nous recommandons que soit insérée dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement» une disposition permettant au comité permanent désigné, d'accorder une dispense spéciale à un député ou sénateur lorsqu'on peut démontrer que, pour des raisons d'intérêt public ou de préjudices personnels injustifiés, un député ou un sénateur devrait être autorisé à participer à un contrat du gouvernement. (Voir avant-projet pour discussion, article 9).

A notre avis, cette exemption devrait être utilisée très rarement et seulement après l'examen approfondi de toutes les autres possibilités et lorsqu'il s'avère impossible, pour le parlementaire, de se départir du contrat ou de son intérêt. En accordant une telle dispense, chacune des deux Chambres devrait exiger la divulgation complète de la situation et peut-être exiger que l'intérêt soit placé en fiducie.

conflits d'intérêts et qui ont subi les peines imposées par les tribunaux et par le Parlement ne soient pas, de ce fait, empêchés de se présenter de nouveau aux élections à la Chambre des communes (voir avant-projet pour discussion, article 17(1)).

## Proposition 21

Nous recommandons que le Règlement de la Chambre des communes soit modifié de façon que le Comité permanent des privilèges et des élections, au début de chaque législature, mandat de surveiller la conduite des députés à la Chambre des communes. Le Règlement devrait délimiter dans ses grandes lignes le champ et les limitations des responsabilités du comité. Le texte pourrait être le suivant:

Au début de chaque législature, le Comité permanent des privilèges et des élections sera réputé avoir été chargé par la Chambre

a) d'enquêter sur toutes les questions de conflits d'intérêts que lui confiera la Chambre des communes,

b) de donner aux députés, à leur demande, des avis consultatifs,

c) de conseiller la Chambre régulièrement sur toutes les modifications à apporter aux textes législatifs sur les conflits d'intérêts.

Le Comité ne peut enquêter sur les conflits d'intérêts d'un ministre du Cabinet si les écarts de conduite allégués résultent de l'exercice de ses fonctions en qualité de ministre de la Couronne.

Nous recommandons qu'une disposition analogue soit insérée dans le Règlement du Sénat.

La diversité et la nature des situations de conflit d'intérêts exige la constitution d'un organisme parlementaire qui s'intéresserait de façon continue aux règles concernant les conflits d'intérêts. Pour cette raison, nous proposons que le Comité permanent des privilèges et des élections soit chargé de conseiller les députés au sujet des problèmes particuliers qui peuvent surgir et d'émettre des directives supplémentaires au besoin. Toutes les décisions officielles seraient provisoires et devraient être ratifiées par la Chambre. Le Comité des normes de conduite officielle de la Chambre des représentants (House of Representatives' Committee on Standards of Official Conduct) a des responsabilités analogues et a constitué la clé de voûte du système de cette assemblée.

Si l'on accepte le concept d'une telle participation active d'un comité permanent, il se pourrait qu'il soit nécessaire d'élaborer davantage la composition et les fonctions particulières du comité. Il serait très souhaitable, dans le cas de la Chambre des communes, que le nombre des membres du comité soit réduit de 21 à 12. La création d'un nouveau comité ayant des responsabilités analogues pourrait être une autre solution valable.

Au Sénat, le Comité des privilèges, qui est formé de tous les sénateurs, semblerait tout indiqué pour ce mandat, mais l'on pourrait cependant envisager de réduire le nombre des membres de ce comité.

protéger le parlementaire contre des allégations sans fondement et des actions judiciaires sur lesquelles il n'a souvent guère de contrôle.

## Proposition 19

Nous recommandons que les peines qu'un tribunal peut imposer pour la violation des présentes dispositions législatives soient revisées. Les peines recommandées sont les suivantes:

a) La peine sanctionnant les violations des articles relatifs aux contrats du gouvernement, aux fonctions incompatibles et aux exigences de divulgation devrait prévoir une amende maximale de \$10,000 pour chaque infraction (voir avant-projet pour discussion, article 12(1)).

b) Un parlementaire qui a été déclaré coupable d'avoir participé à un contrat interdit du gouvernement devrait être tenu de verser à la Couronne tous les profits réalisés par lui grâce à ce contrat du gouvernement. Un parlementaire qui a été déclaré coupable d'occuper une fonction incompatible devrait être tenu de verser à la Couronne le montant total du traitement qu'il a reçu pendant la période où il a occupé la fonction incompatible (voir avant-projet pour discussion, article 13).

c) Un député à la Chambre des communes qui a été déclaré coupable d'occuper une fonction incompatible ou de participer à un contrat interdit du gouvernement devrait automatiquement perdre son siège s'il omet de se départir de ce contrat ou de se démettre de cette fonction dans les 30 jours de la déclaration de culpabilité. Dès qu'il a été informé d'une telle déclaration de culpabilité et d'une telle omission, l'Orateur devrait délivrer au Directeur général des élections un mandat pour l'émission d'un nouveau bref de la manière prévue dans la «Loi sur la Chambre des communes» (voir avant-projet pour discussion, articles 14 et 15(2)).

d) Un sénateur qui a été reconnu coupable d'occuper une fonction incompatible ou de participer à un contrat interdit du gouvernement et qui ne se départit pas de ce contrat ou ne se démet pas de cette fonction dans les 30 jours de la déclaration de culpabilité devrait être passible d'une amende maximale de \$10,000 pour chaque jour pendant lequel l'infraction se poursuit au-delà de 30 jours. (Voir avant-projet pour discussion, article 12(2)).

Les sanctions prévues visent à être suffisamment sévères pour que les parlementaires respectent les dispositions de la Loi. En même temps, ces sanctions sont assez souples pour éviter des peines qui ne seraient pas réalistes et pour ne pas décourager les gens d'initier des poursuites pour violation des dispositions. En outre, il est toujours loisible à la Chambre d'imposer ses propres sanctions.

## Proposition 20

Nous recommandons que les députés à la Chambre des communes qui ont été déclarés coupables de violation des dispositions législatives concernant les

Nous recommandons que l'article 49(1)b) du Règlement du Sénat qui est analogue à l'article 11 du Règlement de la Chambre des communes soit également conservé (voir annexe «C-7»).

#### Proposition 17

Nous recommandons que soit insérée dans le Règlement de la Chambre des communes une autre résolution qui exigerait que les députés à la Chambre des communes gèrent leurs investissements privés de façon à éviter de profiter, ou de paraitre profiter, de l'utilisation de renseignements qui peuvent leur avoir été communiqués à titre confidentiel. Le texte de la résolution pourrait être le suivant:

Dans l'administration de leurs placements personnels, les députés doivent faire preuve de prudence pour s'assurer qu'ils ne retirent pas ou ne semblent pas retirer avantage de l'information qui peut leur avoir été fournie confidentiellement en leur qualité de députés.

Nous recommandons qu'une disposition analogue soit insérée dans le Règlement du Sénat.

Cette résolution a pour objet de servir de directive aux parlementaires. Il se peut que des renseignements de nature financière ne soient pas normalement fournis aux parlementaires à titre confidentiel. Cependant, cette résolution déclarerait l'attitude qu'observerait le Parlement en l'occurrence. Aucune sanction particulière n'est prévue mais la Chambre et le Sénat disposeraient des remèdes usuels si l'une ou l'autre décidait que l'un de ses parlementaires a sciemment violé le principe exprimé dans la résolution.

#### SANCTIONS ET APPLICATION

#### Proposition 18

Nous recommandons que le procureur général du Canada soit chargé de l'application des dispositions de la «Loi sur l'indépendance du Parlement». En outre, le public devrait avoir la possibilité de demander au procureur général d'interférer des poursuites judiciaires contre un parlementaire si l'on croit que ce parlementaire a violé les dispositions de la loi. Si le procureur général refuse d'interférer des poursuites judiciaires, pour quelque raison que ce soit, toute personne peut demander à la Cour supérieure de la province dans laquelle le député a été élu ou d'où vient le sénateur nommé une déclaration indiquant que le procureur général a omis d'interférer des poursuites judiciaires. Au reçu d'une telle demande, la cour devrait être autorisée à faire cette déclaration et à en adresser copie à l'Orateur de la Chambre des communes ou au Président du Sénat et au procureur général du Canada. (Voir avant-projet pour discussion, article 16).

La façon dont les dispositions d'une loi sont appliquées et mises en vigueur est souvent le facteur qui a le plus d'influence sur l'efficacité des dispositions de la loi. L'objet de cette proposition est de donner au public un moyen de contrôle sur le procureur général pour veiller à ce qu'il s'acquitte de ses fonctions d'une manière impartiale et en sachant parfaitement que le public et les tribunaux peuvent faire pression sur lui s'il y manque. En même temps, la disposition vise à

les contrats du gouvernement. De plus, il devrait mettre un terme à une telle participation dès que possible, et dans tous les cas, dans le délai d'un an (voir avant-projet pour discussion, articles 7(1) et 5(1)).

INTÉRÊTS FINANCIERS

Proposition 15

Nous recommandons que le Parlement établisse sous forme de disposition écrite la coutume jusqu'ici peu solidement établie d'après laquelle un intérêt doit être déclaré au cours du débat et au cours d'une période de questions et que cette coutume soit étendue aux situations antérieurement exclues. La résolution suivante pourrait être insérée dans le Règlement de la Chambre:

Dans tout débat de la Chambre ou de ses comités, ou dans les discussions ou communications avec les autres députés ou sénateurs ou avec des ministres ou fonctionnaires de la Couronne, le député doit révéler l'intérêt ou le bénéfice pécuniaire pertinent qu'il peut avoir lorsque cet intérêt ou ce bénéfice n'est pas partagé avec toutes les autres personnes ou avec des groupes particuliers de la société.

Nous recommandons qu'une disposition correspondante soit insérée dans le Règlement du Sénat.

Le fait d'exiger la divulgation peut décourager certains parlementaires de participer au débat sur une question dans laquelle ils ont un intérêt financier, qu'il soit important ou non. On espère aussi, cependant, que d'autres seront encouragés à déclarer leurs intérêts et à exprimer leur opinion sur une question en sachant que c'est là une pratique acceptée. Si un parlementaire se mettait en rapport, à titre privé, avec un autre parlementaire, un ministre ou un fonctionnaire au sujet d'une question dans laquelle il a un intérêt personnel, il semblerait absolument nécessaire que cet intérêt personnel soit déclaré.

Si un député ou sénateur devait parler sur une question particulière plusieurs fois au cours d'une session, une divulgation initiale suffirait sans doute. Les parlementaires conservent une certaine latitude quant à ce qu'ils doivent divulguer et quant au moment de la divulgation. La règle serait insérée dans le Règlement de la Chambre et celui du Sénat et aucune sanction particulière ne serait prévue pour sa violation. Mais si l'une ou l'autre Chambre décidait qu'un parlementaire a commis une violation flagrante de leurs normes, elle disposerait d'une large gamme de sanctions. En outre, les comités permanents désignés des deux Chambres devraient être à la disposition des parlementaires pour leur fournir des directives supplémentaires en ce qui concerne les situations particulières qui peuvent se présenter et qui peuvent exiger une divulgation orale.

Proposition 16

Nous recommandons que la pratique actuelle, énoncée dans la Règle 11 du Règlement de la Chambre des communes, selon laquelle un député qui a un intérêt pécuniaire direct dans une matière en discussion devant la Chambre des communes, n'a pas le droit de voter sur toute question concernant cette matière, soit conservée (voir annexe «C-6»).

Si le candidat est élu, il devrait être tenu, dès qu'il a prêté serment en qualité de député ou pas plus de deux mois après, de faire enregistrer au bureau du greffier de la Chambre la nature et l'étendue de toute participation prohibée dans

article 17(1)).

L'argent doit être payé par le Trésor public (voir avant-projet pour discussion, Un candidat ne devrait cependant pas être autorisé à être partie à un con-

trats (voir avant-projet pour discussion, article 17(5)). nombre total d'actions émises par cette corporation s'il s'agit de compagnies publiques (voir avant-projet pour discussion, article 17(5)). Un candidat devrait également être tenu de faire enregistrer une liste des contrats qu'il détient ou des postes qu'il occupe et qui seraient interdits s'il était député. Un candidat devrait également être tenu de faire enregistrer au bureau du Directeur général des élections, dès sa mise en candidature, une liste des contrats du gouvernement interdits par la «Loi sur l'indépendance du Parlement». Un candidat devrait cependant être tenu de faire enregistrer au bureau des contrats du gouvernement interdits à ces élections parce qu'il participe à des contrats du gouvernement interdits par la «Loi sur l'indépendance du Parlement». Nous recommandons qu'un candidat aux élections à la Chambre des communes ne perde pas le droit d'être candidat à ces élections parce qu'il participe à des contrats du gouvernement interdits par la «Loi sur l'indépendance du Parlement».

#### Proposition 14

discussion, article 8). rend le contrat annulable à la discrétion de la Couronne (voir avant-projet pour Nous recommandons que la participation d'un parlementaire à tout contrat du gouvernement en contravention de la «Loi sur l'indépendance du Parlement»

#### Proposition 13

les dispositions de la législation. personnes pourraient mettre à profit ce court délai pour circonvenir efficacement Cette disposition vise à éviter que d'anciens députés à la Chambre des communes passent des contrats avec le gouvernement au cours de la période d'indépendance du Parlement pendant la période qui va de la fin de la première législature au début de la seconde (voir avant-projet pour discussion, article 5(3)). Nous recommandons qu'une personne qui est député à la Chambre des communes pendant deux législatures successives ne soit autorisée à participer à aucun contrat du gouvernement en contravention des dispositions de la «Loi sur l'indépendance du Parlement» pendant la période qui va de la fin de la première législature au début de la seconde (voir avant-projet pour discussion, article 5(3)).

#### Proposition 12

L'acceptation du principe de la divulgation dans ce domaine. Des détails précis de la procédure de divulgation seraient mis au point après tions exigées par les dispositions de la Loi sur l'indépendance du Parlement. On envisage de permettre au public d'avoir accès à toutes les divulgations de divulgation devraient s'appliquer de façon à ne pas décourager cette attitude. vent souhaiter fournir des renseignements plus détaillés que ceux requis et les règles plus complètes que ceux qu'ils ont put tenir dans le passé. Les parlementaires peuvraient que certains parlementaires tiennent des registres financiers personnels exigent l'enregistrement de certains intérêts. Il est probable que ces dispositions tion annuelle enregistrée de certains intérêts. Il est probable que ces dispositions L'un des principaux éléments de ces exemptions est l'exigence d'une divulga-

(g) Un parlementaire devrait être autorisé à participer à des contrats du

gouvernement dont l'objet est de rembourser au parlementaire des frais

de déplacement (voir avant-projet pour discussion, article 4(1)(c)).

Les parlementaires devraient être tenus de faire enregistrer tous les ans au bureau du greffier de la Chambre ou du Sénat les détails et montants des frais des déplacements sauf si ces dépenses ont été encourues à l'occasion de voyages effectués à la demande du Gouverneur en Conseil, d'un ministre de la couronne, ou pour vaquer à des affaires approuvées par le Sénat ou par la Chambre des communes (voir avant-projet pour discussion, article 7(1)(d)).

Ces exemptions ont pour but de prévoir des exceptions raisonnables et nécessaires à la règle générale selon laquelle les parlementaires ne devraient pas être autorisés à participer aux contrats du gouvernement. Les parlementaires ne devraient cependant pas présumer que la participation à un contrat particulier est nécessairement agréée lorsqu'elle n'est pas interdite par la législation. Le Parlement conservera toujours le droit de censurer un parlementaire s'il considère qu'il n'a pas agi convenablement.

Dans l'exemption prévue à l'alinéa (a), le pourcentage des avoirs ainsi prévu est suffisamment faible de sorte que dans la plupart des cas il n'y aurait guère d'incitation économique à risquer un conflit d'intérêts. Dans certains cas, de telles dispositions peuvent être préjudiciables; la Proposition 24 permet d'y remédier.

L'exemption prévue par l'alinéa (b) vise à empêcher que les déviations mineures ne fassent l'objet de poursuites en vertu des dispositions de la loi. L'intention n'est pas d'approuver ces contrats. Le fait d'exiger que ces déviations soient déclarées pour pouvoir se prévaloir de l'exemption prévue par cette exception empêchera de l'utiliser sciemment de façon abusive.

L'exemption contenue à l'alinéa (e) permettrait simplement aux parlementaires d'utiliser les services que le gouvernement offre au public en général sur une base commerciale.

Les programmes particuliers qui font l'objet d'une exemption en vertu de la disposition de l'alinéa (f) peuvent au début se révéler difficiles à déterminer. Toutefois, étant donné que tous les programmes auxquels participent les parlementaires doivent obligatoirement être divulgués, un ensemble de précédents s'établira sans doute rapidement. L'avant-projet pour discussion suggère certains critères, notamment l'étendue des possibilités discrétionnaires en cause et l'étendue de l'application du programme. En outre, on peut s'attendre à ce que les comités permanents désignés de la Chambre et du Sénat fournissent également des directives aux parlementaires dans ce domaine. (Voir Proposition 21).

L'exemption prévue par l'alinéa (g) existe actuellement, sous une forme plus restrictive, dans l'article 14 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*. L'élargissement de l'exemption que nous proposons permettrait aux parlementaires d'accepter des frais de déplacement des ministères, départements et organismes du gouvernement, comme par exemple Radio-Canada, à condition qu'ils soient divulgués.

b) Un parlementaire devrait être autorisé à participer à n'importe quel contrat du gouvernement (non autorisé par les autres dispositions de la loi) lorsque la valeur réelle globale de tels contrats ne dépasse pas \$1,000 pour une année financière quelconque (voir avant-projet pour discussion, article 4(2)).

Les parlementaires devraient être tenus de faire enregistrer tous les ans au bureau du greffier de la Chambre ou du Sénat les détails et montants des contrats auxquels s'applique cette exemption (voir avant-projet pour discussion, article 7(1)(a)).

c) On devrait insérer dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement» une disposition analogue à l'article 21(b) de la «Loi sur le Sénat et la Chambre des communes», qui permettrait à un parlementaire de détenir un contrat du gouvernement si l'exécution explicite ou implicite de ce contrat lui échott par voie de transmission, par mariage ou du fait de la loi, à condition qu'il dispose du contrat dans les 12 mois (voir avant-projet pour discussion, articles 5(2) et 6(2)).

Les parlementaires devraient être tenus de faire enregistrer tous les ans au bureau du greffier de la Chambre ou du Sénat les détails et montants des contrats auxquels s'applique cette exemption (voir avant-projet pour discussion, article 7(1)(c)).

d) On devrait insérer, dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement», une disposition analogue à l'article 21(c) de la «Loi sur le Sénat et la Chambre des communes», qui permettrait à un parlementaire d'acheter des obligations ou des billets du Canada généralement fournis ou offerts par la Couronne à des conditions qui sont les mêmes pour tous (voir avant-projet pour discussion, article 4(1)(a)(iii)).

e) Un parlementaire devrait être autorisé à participer à des contrats du gouvernement pour la fourniture de marchandises et services ou l'utilisation de biens qui sont généralement fournis ou offerts par le gouvernement au public à des conditions qui sont les mêmes pour tous (voir avant-projet pour discussion, article 4(1)(a)(i)).

f) Un parlementaire devrait être autorisé à participer à un contrat du gouvernement si l'objet de ce contrat est de permettre au parlementaire de bénéficier de programmes du gouvernement établis par la législation ou la réglementation et dont le public en général peut bénéficier (voir avant-projet pour discussion, article 4(1)(d)).

Les parlementaires devraient être tenus de faire enregistrer tous les ans au bureau du greffier de la Chambre ou du Sénat les détails et montants des contrats auxquels s'applique cette exemption (voir avant-projet pour discussion, article 7(1)(a)).

De plus, les parlementaires devraient être tenus de divulguer le montant des allocations et des subventions qu'ils reçoivent du gouvernement même si aucun contrat n'a été passé afin de les habiliter à recevoir de telles allocations ou subventions (voir avant-projet pour discussion, article 7(1)(e)).

## Proposition 9

Nous recommandons que la «Loi sur l'indépendance du Parlement» comporte une disposition qui interdirait à un parlementaire, en ce qui concerne les contrats du gouvernement, toute participation ou tout avantage, qu'ils soient directs ou indirects, sauf lorsqu'il s'agit de contrats pour lesquels il existe une disposition explicite (voir avant-projet pour discussion, articles 2 et 3).

Cette proposition est la clé de voûte des dispositions concernant les contrats du gouvernement. L'expression «contrat du gouvernement» devrait être largement définie de façon à y inclure les contrats accordés par tout ministre, département ou organisme du gouvernement du Canada. L'expression «directs ou indirects» devrait normalement inclure les intérêts implicitement contrôlés par le parlementaire.

La diversité et la portée des divers rapports entre les gouvernements et les individus font qu'il est essentiel, pour les parlementaires, d'être dans certains cas libérés de l'entrave que constitue cette disposition. Les parlementaires souffriraient d'une restriction induue s'ils étaient empêchés de participer à n'importe quel genre de contrat. La proposition 11 indique les exceptions nécessaires.

## Proposition 10

Nous recommandons qu'aucun parlementaire ne soit autorisé à participer à la gestion ou à la direction d'une compagnie qui a passé un contrat ou un accord avec le gouvernement (voir avant-projet pour discussion, articles 2 et 3).

Les parlementaires devraient être tenus de faire enregistrer tous les ans au bureau du greffier de la Chambre ou du Sénat une liste des compagnies dont ils sont dirigeants, administrateurs ou gérants (voir avant-projet pour discussion, article 7(1)(b)(i)).

## Proposition 11

Nous recommandons que les dispositions suivantes soient insérées dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement» pour permettre des exemptions aux dispositions de la Proposition 9:

a) Un parlementaire devrait être autorisé à posséder directement ou indirectement des actions dans une compagnie qui a passé un contrat ou un accord avec le gouvernement lorsqu'il s'agit d'une compagnie publique (une compagnie dont les actions sont librement négociables) dans laquelle le parlementaire possède moins de 5% du nombre total d'actions émises par la compagnie (voir avant-projet pour discussion, article 4(1)(b)).

Les parlementaires devraient être tenus de faire enregistrer tous les ans au bureau du greffier de la Chambre ou du Sénat une liste des compagnies publiques dans lesquelles leurs avoirs sont inférieurs à ce pourcentage si les compagnies participent à des contrats du gouvernement (voir avant-projet pour discussion, article 7(1)(a)).

En se conformant à ces exigences de divulgation, les parlementaires devraient pouvoir divulguer les autres intérêts qu'ils peuvent avoir dans des compagnies privées ou publiques, même si ces compagnies n'ont pas de contrats du gouvernement (voir avant-projet pour discussion, article 7(2)).

**Proposition 6**

Nous recommandons les exemptions suivantes à la règle générale selon laquelle un parlementaire ne serait pas autorisé à occuper des fonctions fédérales et provinciales (voir avant-projet pour discussion, article 11).

- a) Les charges ou emplois qu'un parlementaire peut occuper en vertu de dispositions expresses d'une loi du Parlement;
- b) L'appartenance aux Forces armées canadiennes pendant que la personne est en service actif par suite d'une guerre;
- c) L'appartenance aux Forces de réserve des Forces armées canadiennes;
- d) Les postes de ministre de la Couronne.

**Proposition 7**

Nous recommandons que les lois concernant les fonctions incompatibles permettent à autant de Canadiens que possible d'être candidats à une élection. Une fois élus, toutefois, ceux qui rempliraient des fonctions incompatibles devraient être obligés de s'en démettre ou d'abandonner leurs sièges (voir avant-projet pour discussion, articles 17(2) et 15(2)).

Conformément à ce principe, on devrait veiller à ce que les fonctions dont les titulaires n'ont pas le droit d'être candidats aux termes de la *Loi électorale du Canada* soient également incluses au nombre de celles visées par la *Loi sur l'indépendance du Parlement* dont les titulaires n'ont pas le droit d'être députés de la Chambre des communes.

#### CONTRATS DU GOUVERNEMENT

**Proposition 8**

Nous recommandons que le préambule de la «Loi sur l'indépendance du Parlement» exprime le principe selon lequel, d'une façon générale, pour un parlementaire, le fait d'être partie à un contrat du gouvernement constitue un conflit d'intérêts et une violation de son devoir de dépositaire de la confiance du public. Les dispositions réglementant la participation des parlementaires à de tels contrats devraient être contenues dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement».

On peut soutenir que les conflits d'intérêts dans le domaine des contrats du gouvernement devraient se résoudre entièrement à la discrétion personnelle du parlementaire. Cela éviterait les difficultés que l'on rencontre lorsqu'on essaie de formuler et d'appliquer des dispositions législatives dans ce domaine. Cependant, il est douteux que ce genre d'approche puisse renforcer l'idée que les parlementaires sont indépendants des influences extérieures. L'absence de normes universelles peut faire naître les soupçons du public et placer les parlementaires dans une situation désavantageuse pour la gestion de leurs affaires personnelles. Une norme législative sans ambiguïté rendrait immédiatement plus claires les règles relatives aux contrats du gouvernement et ferait disparaître toute incertitude quant à la question de savoir si les contrats du gouvernement sont considérés comme nuisibles à l'indépendance d'un parlementaire et à sa capacité de remplir ses devoirs de dépositaire de la confiance du public.

des dispositions législatives. L'avantage d'insérer une telle disposition dans les règles est que la Chambre des communes ou le Sénat, au besoin, peuvent élaborer sur l'interprétation de la disposition à l'occasion de son application à des situations particulières. De façon plus spécifique, l'interdiction de plaider devant des commissions ou des tribunaux du gouvernement peut devoir être qualifiée. Le rapport entre les fonctions publiques et la vaste gamme des activités privées possibles est si complexe que toute énumération définitive des situations de conflits serait probablement impossible. La disposition est suffisamment précise cependant pour pouvoir entraîner une restriction du champ de la pratique professionnelle des députés et des sénateurs. Nous estimons qu'une telle restriction est nécessaire.

#### FONCTIONS INCOMPATIBLES

### Proposition 4

Nous recommandons que, dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement», il y ait un préambule qui déclare que certaines fonctions sont incompatibles avec l'occupation d'un siège à la Chambre des communes et au Sénat soit parce qu'elles constituent un conflit d'intérêts, soit parce qu'elles violent le principe de la suprématie du Parlement, soit parce qu'elles violent le concept du partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces.

### Proposition 5

Nous recommandons:

a) Que la «Loi sur l'indépendance du Parlement» contienne une disposition qui rendrait l'occupation de fonctions fédérales et provinciales incompatibles avec l'occupation d'un siège à la Chambre des communes et au Sénat (voir avant-projet pour discussion, article 10);

b) Que l'article 11 de la «Loi sur le Sénat et la Chambre des communes», qui permet aux députés d'occuper des fonctions, autrement prohibées, au service du gouvernement du Canada, si aucun traitement ni avantage d'aucune sorte n'y est attaché, ne soit pas inclus dans la «Loi sur l'indépendance du Parlement» (voir avant-projet pour discussion, article 19).

Le principe de la prévention devrait être appliqué dans la réglementation des fonctions incompatibles. Les fonctions interdites ne devraient pas se limiter à celles dont les titulaires sont clairement en liaison étroite avec ceux qui participent au processus de décision du gouvernement. Le fait d'occuper des fonctions incompatibles, même si le degré d'incompatibilité est faible, tend à violer les principes constitutionnels et sape la confiance du public en laissant supposer que des députés et sénateurs n'exercent ces fonctions qu'aux fins de leurs intérêts pécuniaires personnels.

Certaines fonctions qui pourraient ne pas impliquer d'intérêts pécuniaires pour un parlementaire peuvent également être considérées comme incompatibles avec son rôle de parlementaire. Il se peut qu'un conflit d'intérêts ne dépende pas de la réalisation d'un profit. Ces fonctions sont habituellement celles qui violent le principe de la suprématie du Parlement ou le concept du partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces.

3. Il ne serait pas tout à fait approprié de ranger la corruption dans le genre de conduite que doit régir la *Loi sur l'indépendance du Parlement* dont les dispositions visent principalement à couvrir la « zone grise » de la conduite interdite.

L'article 682 du *Code criminel* est libellé de telle façon que seules les personnes occupant une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public perdent automatiquement leur poste lorsqu'elles sont déclarées coupables de trahison ou d'un acte criminel pour lequel elles sont condamnées à mort ou à un emprisonnement de plus de cinq ans. Cela inclurait les ministres et les fonctionnaires mais non pas les députés à la Chambre des communes. Il n'y a aucun doute, étant donné ces infractions et peines, que les députés devraient eux aussi perdre automatiquement leurs sièges. La perte du siège de député pour certaines infractions est actuellement prévue par la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* mais on ne sait pas exactement quelles sont les infractions visées.

La perte du siège devrait prendre effet dès le jugement final de culpabilité et la procédure normale suivie par le gouvernement pour une nouvelle élection devrait s'appliquer (voir Proposition 19c)). Comme cette sanction ne concerne que les députés à la Chambre des communes, elle devrait être contenue dans la *Loi sur l'indépendance du Parlement*.

Bien que les Règles 76 et 77 du Règlement de la Chambre des communes peuvent ne pas sembler nécessaires à la lumière des dispositions contenues dans le *Code criminel* et dans la *Loi électorale du Canada*, elles renforcent le point de vue selon lequel la corruption est l'un des crimes les plus graves qu'un député puisse commettre. Cette interdiction est une tradition depuis longtemps établie à la Chambre des communes et il convient de la faire figurer dans le Règlement de la Chambre. En outre, le Parlement devrait conserver de façon autonome le pouvoir écrit d'instituer ses propres procédures.

### Proposition 3

Nous recommandons que la disposition suivante soit insérée dans le Règlement de la Chambre des communes et celui du Sénat:

Nul député (ou sénateur) ne se fera l'avocat de questions ou causes associées à ses intérêts personnels, privés ou professionnels auprès des députés, des sénateurs, des fonctionnaires ou devant des commissions ou tribunaux du gouvernement pour toucher des honoraires ou une compensation, directs ou indirects.

Des commentants peuvent parfois demander à des parlementaires, indépendamment de la profession ou du métier de ceux-ci, de les représenter auprès de fonctionnaires ou d'organismes gouvernementaux. Cette fonction devrait être considérée comme une de leurs attributions publiques et il serait déraisonnable d'interdire aux parlementaires d'assumer cette responsabilité fondamentale. Toutefois, si ceux-ci acceptent des honoraires en retour, il ne fait aucun doute qu'ils pourront être accusés d'avoir un conflit d'intérêts dans la mesure où ils sont rétribués pécutiairement pour accomplir des fonctions reliées à leurs attributions publiques.

Il est suggéré que l'instrument de réglementation du domaine connu sous le nom d'honoraires interdits soit les règles de chaque Chambre plutôt que

Nous recommandons que les dispositions concernant la corruption ne soient enlevées du *Code criminel* pour trois raisons:

1. La corruption fait clairement partie de la « zone noire » de la conduite interdite et le fait que cette question soit traitée dans le Code criminel servira à appuyer ce point de vue. Les exemples d'application de cette disposition ont fourni de précieux précédents.
2. Comme des personnes autres que les parlementaires seront normalement associées à toute violation de cette disposition, elle devrait figurer dans une loi de nature plus générale que la *Loi sur l'indépendance du Parlement*.

- Nous recommandons:
- a) Que les dispositions concernant la corruption qui figurent actuellement à l'article 108 du « Code criminel » conservent leur forme (voir Annexe « C-3 »).
  - b) Que l'on insère dans la « Loi sur l'indépendance du Parlement » une disposition exigeant la suppression automatique du droit de faire partie de la Chambre des communes pour tout député déclaré coupable de trahison, de corruption ou de tout acte criminel pour lequel il est condamné à mort ou à un emprisonnement de plus de cinq ans (voir avant-projet pour discussion, article 15(1)).
  - c) Que les Règles 76 et 77 du Règlement de la Chambre des communes qui ont trait aux infractions de corruption et de pratiques électorales malhonnêtes demeurent dans le Règlement (voir Annexe « C-6 »).

## Proposition 2

### TRACTIONS MALHONNÊTES ET HONORAIRES INTERDITS

Nous suggérons le choix du titre « Loi sur l'indépendance du Parlement » parce que c'est, à notre avis, le titre qui résume le mieux le principal objet de ses dispositions—l'assurance que les parlementaires resteront indépendants de toute fonction ou de tout intérêt susceptible de les influencer indûment dans l'exercice de leurs fonctions publiques. En outre, le titre « indépendance du Parlement » existe depuis longtemps en tant que rubrique des actuelles dispositions de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* qui régissent la participation des parlementaires à diverses activités.

Un avant-projet pour discussion du bill intitulé *Loi sur l'indépendance du Parlement* figure en annexe pour donner quelques indications pratiques sur le libellé sous lequel certaines de ces propositions pourraient être introduites dans la loi. (Voir Annexe « A »). Nous nous attendons à ce que le bill soit encore révisé et élargi à la suite d'une discussion publique complète du problème des conflits d'intérêts.

5. Le droit du public à l'égalité d'accès et au traitement impartial de la part des représentants du gouvernement devrait être constamment respecté.

6. Les règles concernant les conflits d'intérêts des parlementaires devraient être libellées de la façon qui convient le mieux à leur application et à ce problème en général. Celles qui peuvent être définies avec précision et qui, en conséquence, peuvent être objectivement mises à l'épreuve devraient normalement être insérées dans la législation. Celles qui ne peuvent être énoncées que sous une forme subjective, et dont l'application devra dépendre des circonstances particulières de chaque situation, devraient être énoncées d'une manière moins formelle.

7. Le public devrait pouvoir disposer des moyens bien définis de faire faire des enquêtes sur les violations apparentes des dispositions législatives concernant les conflits d'intérêts.

8. Grâce à un processus de révision permanente, le Parlement devrait veiller à ce que la législation et les règles régissant les conflits d'intérêts soient adaptées à l'évolution des situations.

## PROPOSITIONS

Les propositions qui suivent visent à indiquer des solutions en ce qui concerne le problème des conflits d'intérêts en général et les questions particulières qui sont étudiées dans la Partie III de ce document. Nous n'avons pas essayé de calquer un système contemporain développé par un gouvernement en particulier bien que nous ayons emprunté quelques idées aux systèmes britannique et américain. Le principal objectif est de proposer de nouvelles règles qui seront plus efficaces dans les conditions actuelles et qui corrigeront les injustices et les problèmes de la pratique canadienne actuelle.

La plupart des propositions sont suivies de notes explicatives. Lorsqu'il n'y en a pas, nous avons estimé que les propositions s'expliquaient d'elles-mêmes ou que leur justification figure ailleurs dans le document. Sauf indication contraire, chacune des propositions concerne à la fois les députés à la Chambre des communes et les sénateurs.

### Proposition 1

Nous recommandons que les dispositions législatives concernant les conflits d'intérêts des parlementaires, à l'exception de la corruption, devraient être insérées dans une nouvelle loi intitulée la « Loi sur l'indépendance du Parlement ».

L'acceptation de cette proposition exigerait le retrait de toutes les dispositions relatives aux conflits d'intérêts qui figurent actuellement dans la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* et la *Loi sur la Chambre des communes*, et leur incorporation, lorsque cela est recommandé, dans la nouvelle *Loi sur l'indépendance du Parlement*. Du point de vue pratique, une telle fusion en une seule loi aiderait à atteindre l'un des principaux objectifs des propositions qui sont faites dans ce document, c'est-à-dire à rendre plus claires pour les parlementaires les règles de conduite auxquelles ils sont tenus de se conformer. Si cette proposition est acceptée, on devrait en outre envisager la possibilité d'amalgamer

## DIRECTIVES ET PROPOSITIONS EN VUE D'UN CHANGEMENT

### DIRECTIVES

L'application concrète du droit canadien relatif au conflit d'intérêts suggère que les règles formulées par le Parlement à ce sujet devraient se fonder sur certains principes fondamentaux et certains idéaux. Quelques-uns de ces principes restent évidents, mais leur énonciation facilitera l'homogénéité et l'uniformité dans la préparation des règles et l'application d'une norme acceptée. Nous n'avons pas cherché à rattacher directement l'une ou l'autre des propositions à un principe particulier; ces principes sont plutôt conçus comme un cadre de réforme qui essaie de circonscrire certaines directives morales et théoriques fondamentales à suivre en ce qui concerne le problème des conflits d'intérêts dans son application aux parlementaires.

1. Le parlementaire est le dépositaire de la confiance du public et il est tenu d'exercer et de paraître exercer ses fonctions d'une manière qui reflète le plus haut degré de préoccupation pour l'intérêt public. En outre, il faut qu'un parlementaire veille continuellement à ce que ses actions ne dérogent pas à la dignité du Parlement, et au respect et à la confiance que la société place en cette institution.

2. Les parlementaires devraient faire tout effort raisonnable pour éviter même que l'on puisse penser qu'il y a dans leur cas des conflits d'intérêts qui ne sont pas inhérents à une démocratie représentative.

3. Lorsque c'est possible, les règles relatives aux conflits d'intérêts devraient être formulées de façon à ne pas restreindre indûment la possibilité d'être candidat à la Chambre des communes du Canada ou à ne pas empêcher sans nécessité un groupe de la société d'être représenté à la Chambre des communes ou au Sénat.

4. Les règles relatives aux conflits d'intérêts devraient viser à fournir au public les renseignements qui sont pertinents à la question du conflit d'intérêts tout en sauvegardant le droit de chaque parlementaire au respect de sa vie privée en ce qui concerne les renseignements dont le public n'a pas besoin.

façon convaincante que le Parlement perdra le bénéfice d'un grand nombre d'avis d'experts et de personnes possédant une grande expérience si l'on empêche les parlementaires qui ont des intérêts privés et personnels d'exprimer leurs opinions. Selon cette logique, l'interdiction de voter est suffisante pour assurer l'intégrité d'un parlementaire.

Quel que soit le système de divulgation choisi, l'une des questions les plus importantes est de savoir dans quelle mesure un intérêt pécuniaire doit être direct ou indirect pour justifier la divulgation. Il est pratiquement impossible d'y répondre en donnant une définition précise. Pour la divulgation des intérêts financiers, nous recommandons d'adopter une interprétation large du conflit d'intérêts et nous estimons que tout profit que peut obtenir un parlementaire, lorsque le public ne peut en bénéficier dans la même mesure, devrait être divulgué.

La plus forte critique que l'on puisse faire contre la divulgation est peut-être le simple fait qu'il est relativement facile de circonvenir l'esprit des dispositions. Dans les deux systèmes, le fardeau de l'application efficace de toutes les règles pèse lourdement sur le législateur intéressé. Mais l'on convient qu'il est nécessaire de donner au public, d'une façon quelconque, la possibilité de se renseigner sur les intérêts financiers du parlementaire; donc, malgré ces inconvénients, il semble que la divulgation soit un mécanisme nécessaire.

On peut se demander si un parlementaire devrait participer au débat s'il a un intérêt pécuniaire. D'après l'opinion prédominante, il semble que l'on devrait permettre le débat lorsqu'il y a divulgation de l'intérêt. Certains soutiennent de

représentants du gouvernement. à des fins personnelles dans leurs rapports avec des fonctionnaires et des autres enlèverait en fait aux parlementaires toute possibilité de se servir de leur influence un parlementaire agit en sa qualité officielle. Idéalement, ce type d'interdiction divulgation devrait, semble-t-il, s'appliquer à toutes les situations dans lesquelles sommes autres que les parlementaires? Pour être convaincante, la logique de la à l'extérieur du Parlement. Jusqu'où va l'obligation de divulgation aux per-d'affaires d'un parlementaire avec des ministres du Cabinet et des fonctionnaires Il reste encore à savoir si la divulgation devrait ou non s'étendre aux relations

ticulières. gouvernement à agir en attirant l'attention du public sur des circonstances par-telles questions, du fait même de leur nature et de leur forme, peuvent inciter le vrait jamais être adressée à un ministre au cours d'une période de questions. De-même que toute question dans laquelle un individu a un intérêt pécuniaire ne de-elles seraient incommodes pour le gouvernement et le Parlement. Il se pourrait que constituerait des divulgations ennuyeuses et répétitives à des moments où Ce genre de dispositions semblerait raisonnable et il tient compte de l'inconvénient cependant, devraient être précédées d'une divulgation d'intérêt lorsqu'il y a lieu. mière question adressée par le parlementaire. Les questions supplémentaires, absolument se faire au cours d'un débat, cela ne devrait pas s'appliquer à la pre-telle divulgation. En Grande-Bretagne, on a proposé que si une divulgation devait se demander cependant quel serait exactement le moment où devrait se faire une consacrerait pas trop de temps à déclarer verbalement leurs intérêts. On peut Bien que cela soit difficile à évaluer, on estime que les parlementaires ne où ils sont en mesure de juger de la question.

orale présente l'avantage de porter le conflit à l'attention des autres au moment mentaire déclare ses intérêts personnels en temps et lieu voulus. La divulgation cette coutume n'a jamais été bien suivie. La divulgation orale exige que le parle-d'ailleurs très incertaine, un examen des précédents du Parlement indique que Bien qu'il puisse exister au Canada une tradition de divulgation verbale

inconsidérées en matière de divulgation. afin que le droit au respect de la vie privée ne soit pas violé par des exigences la divulgation annuelle, il faudrait probablement l'appliquer de façon sélective peuvent être difficiles à interpréter et à appliquer. En outre, si l'on devait utiliser donneraient les résultats désirés. L'expérience suggère que de telles dispositions Il n'y a cependant aucune garantie que des dispositions exigeant la divulgation. des conflits plutôt que de donner prise à la critique du public après la divulgation. tant et encourager ceux-ci à se départir de certains intérêts susceptibles d'entraîner ment servir à mettre l'électorat au courant des intérêts personnels de ses représen-verte en permanence à l'inspection du public. La divulgation annuelle peut égale-comptie de certains intérêts financiers. Elle aurait en outre l'avantage d'être ou-tion annuelle enregistrée peut être le meilleur moyen d'obtenir une déclaration modité pratique et d'efficacité. Dans certaines circonstances, une forme de divulga-

Au Canada, il n'existe pas de législation qui garantisse soit la prévention, soit la divulgation des intérêts financiers en général. A la Chambre des communes, la seule règle en vigueur est la Règle 11 du Règlement.

Nul député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct, et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté.

En ce qui concerne le Sénat, on trouve une disposition analogue dans la Règle 49(1)(b):

Nul sénateur n'est admis à voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire quelconque qu'il ne possède pas en commun avec les autres sujets canadiens de la Couronne, et le vote émis par le sénateur ainsi intéressé sera écarté;

Le Règlement du Sénat contient une autre disposition. La Règle 75(1) invoque le principe de la prévention en exigeant qu'un sénateur ayant un intérêt pécuniaire dans une matière renvoyée à un comité spécial ne siège pas à ce comité. Bien que ces dispositions soient claires et suffisantes, elles ne font pas mention des problèmes que peut entraîner le fait de permettre à un parlementaire de participer au débat sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct. En fait, selon l'interprétation stricte, cette disposition n'exige ni la prévention ni la divulgation des intérêts financiers.

Les parlementaires peuvent évidemment appliquer le principe de la prévention de différentes façons. Par exemple, plutôt que de le divulguer, un parlementaire peut choisir d'éviter un conflit d'intérêts en se départissant lui-même des intérêts susceptibles d'entraîner un conflit ou en se servant d'une fiducie à gestion indépendante du bénéficiaire. Le fait de se départir de tels intérêts constitue probablement l'application la plus stricte du principe de la prévention et, dans certains cas, c'est probablement le meilleur moyen d'éviter le conflit d'intérêts. Toutefois, pour les raisons que nous avons indiquées dans l'introduction, il semble peu réaliste d'insister sur son adoption comme principe général.

Une fiducie à gestion indépendante du bénéficiaire, par ailleurs, permettrait au moins aux parlementaires de conserver des intérêts financiers bien que leur importance et leur nature resteraient inconnues au parlementaire lui-même et au public. Une telle fiducie, sur laquelle, par sa nature même, les parlementaires n'ont aucun pouvoir de contrôle, si elle est correctement instituée, est un moyen par lequel ils peuvent éviter diverses situations de conflit. Il faut néanmoins s'assurer que la gestion de la fiducie est en fait constamment indépendante du bénéficiaire. Il faut aussi réaliser que si les intérêts détenus par une telle fiducie constituent un seul et important avoir, il est fort improbable que le fidécommissaire voudra ou pourra changer la nature de cet investissement. Dans beaucoup de situations, cependant, les fiducies à gestion indépendante du bénéficiaire peuvent être utiles là où les autres moyens de contrôle ne conviennent pas et où il existe un pouvoir de surveillance sur une telle fiducie.

Fondamentalement, il y a deux types de systèmes de divulgation: la divulgation orale et le registre annuel ou semestriel des intérêts financiers. La question de savoir si une divulgation devrait être écrite ou orale est une question de com-

Le fait que les tribunaux ont été saisis de très peu d'affaires en vertu des dispositions de cette *Loi* suggère que les violations qui ont outragé le public et le Parlement au point de les amener à tenter des poursuites ont sans doute été très rares. Il est également possible que les dispositions de la *Loi* soient tellement ambiguës et contradictoires que personne n'a été capable de déterminer s'il y avait ou non des raisons suffisantes pour tenter des poursuites. Les solutions sont soit de supprimer complètement les dispositions concernant les contrats du gouvernement, soit de rendre ces dispositions utilisables.

En examinant les principes à appliquer dans ce domaine, il y aurait lieu de se rappeler qu'en 1957 la Chambre des communes britannique a décidé d'abroger l'article du *House of Commons Disqualification Act* qui traitait des contrats du gouvernement. Le point de vue qui l'a emporté était que, étant donné qu'il n'y avait eu que peu ou point d'abus dans ce domaine pendant plus de cent ans, les dispositions n'étaient plus nécessaires. La question de conflit apparent n'était pas jugée importante. Cela soulève la question fondamentale de savoir si les parlementaires devraient ou non risquer de perdre leur siège parce que leur source de revenu dépend de transactions avec le gouvernement. Par exemple, un parlementaire devrait-il être tenu responsable en vertu d'une loi relative aux contrats du gouvernement parce qu'il accepte le remboursement de dépenses encourues à l'occasion de sa participation à une émission télévisée par une société de radio-diffusion appartenant à l'Etat? Est-ce qu'une personne qui exploite une entreprise privée et qui fait une partie importante de ses affaires avec le gouvernement devrait être écartée effectivement de l'élection à la Chambre des communes ou de la nomination au Sénat simplement à cause de ce fait?

Le fait d'abroger les articles de la *Loi* qui interdisent d'avoir des contrats avec le gouvernement satisfierait ceux qui soulignent que les possibilités de conflit réel sont minimales et que, actuellement, la *Loi* interdit des activités qui, de l'avis de la plupart, sont moralement acceptables. D'autres insistent sur le fait qu'il n'est pas prudent de se fier entièrement aux bonnes intentions des parlementaires et ceux qui aimeraient empêcher même l'apparence de conflit soutiendraient avec insistance que des dispositions législatives sont essentielles dans ce domaine. On peut soutenir également que la participation à un contrat du gouvernement est, par définition, une violation du devoir du dépositaire de la confiance du public et constitue un conflit d'intérêts. La suppression de toutes les dispositions législatives peut aboutir à une confusion des principes en cause et au sentiment qu'il n'existe plus de sanctions morales.

## INTÉRÊTS FINANCIERS

Les parlementaires ont parfois des intérêts financiers dans des domaines soumis à la réglementation gouvernementale. On estime normalement que, si un parlementaire est susceptible de réaliser des gains, ou de subir des pertes, du fait d'une mesure gouvernementale sur laquelle il peut avoir quelque influence, la moindre des choses est que ses collègues connaissent la nature et l'importance de son intérêt. L'expression «intérêts financiers» devrait recevoir une interprétation large couvrant ceux résultant de dons, d'honoraires et de dettes.

d'expiration de délai, ou par mariage, ou à titre d'héritier, de légataire, d'exécuteur testamentaire ou d'administrateur, avant qu'il se soit écoulé douze mois depuis la date à laquelle cette charge lui est dévolue; ou

c) un entrepreneur de prêts d'argent, ou de titres pour le paiement d'argent, au gouvernement du Canada, d'autorité du Parlement, à la suite d'adjudication publique, ou concernant l'achat ou le paiement de fonds ou obligations publiques du Canada, à des conditions égales pour tous.

Il y a des exceptions analogues pour les sénateurs dans l'article 22, paragraphes (3) et (4) de la loi; l'exception de l'article 21*b*) n'y est cependant pas incluse.

L'article 21*a*) et, dans le cas des sénateurs, l'article 22(4), constituent les exceptions les plus importantes. Ils fournissent en fait à un parlementaire un moyen éventuel de se soustraire à l'interdiction générale de détenir un contrat du gouvernement tout simplement en plaçant ses intérêts dans une compagnie constituée en corporation. Une fois cela fait, le député, le sénateur, ne met pas son siège en danger à moins évidemment que sa compagnie ou celle dans laquelle il a un intérêt n'entreprene l'exécution de travaux publics. Le gouvernement du Canada a tellement élargi son activité économique que les contrats de travaux publics ne constituent maintenant qu'une très petite fraction du total. Il est possible qu'un tribunal, examinant l'intention générale de la loi, puisse restreindre le champ d'application des articles 21*a*) et 22(4). Si un parlementaire possédait une fraction importante des actions d'une compagnie, par exemple, ou était l'un des dirigeants ou des administrateurs d'une certaine compagnie, le tribunal pourrait dans ce cas juger que le parlementaire n'est pas protégé par cette clause particulière, et que les articles 16 et 17 et 22(1) doivent s'appliquer. Le tribunal n'est cependant pas obligé d'adopter ce point de vue et il serait très difficile de prédire comment s'appliquerait cette exception.

Toute l'interprétation de cette loi est encore compliquée davantage par les dispositions énoncées à l'article 20(1) qui, bien qu'il ne s'applique qu'aux députés à la Chambre des communes, prévoit que :

Dans tout contrat ou marché fait ou conclu avec le gouvernement du Canada, ou avec quelqu'un des fonctionnaires ou ministères du gouvernement du Canada, et dans toute commission acceptée par qui que ce soit de leur part, il est inséré une condition formelle et explicite qu'aucun député à la Chambre des communes n'est admis à être partie à ce contrat, à ce marché ou à cette commission, ni à participer à aucun des bénéfices ou profits qui en proviennent.

Cet article particulier prête à plusieurs interprétations. L'une des plus évidentes est qu'un député à la Chambre des communes ne peut être partie à un contrat passé avec le gouvernement du Canada lorsqu'il en obtient un *bénéfice quelconque*. Vraisemblablement, cela comprendrait tous les contrats même s'il n'y a pas dépense de deniers publics ou si la partie contractante est une corporation. En d'autres termes, cette interprétation de l'article 20(1) pourrait être considérée, strictement, comme rendant inutiles et inapplicables les articles 16, 17 et 21 de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes. Toutefois, il y a lieu d'insister de nouveau sur le fait qu'il est impossible de prédire, avec un degré de certitude quelconque, quelle interprétation un tribunal peut donner à cet article ou à n'importe quel autre article de la Loi.

Le principe général qui *interdit à ceux qui cherchent à obtenir un siège* à la Chambre des communes d'avoir un contrat ou un accord avec le gouvernement du Canada semble être exprimé à l'article 16 :

Est inéligible comme député à la Chambre des communes, et ne peut ni siéger ni voter dans ladite Chambre, quiconque a ou possède, entreprend ou exécute, directement ou indirectement, seul ou avec un autre, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un mandataire ou d'un tiers, un contrat ou marché explicite ou implicite, avec ou pour le gouvernement du Canada au nom de la Couronne, ou avec ou pour quelqu'un des fonctionnaires du gouvernement du Canada, en vertu duquel des deniers publics du Canada doivent être payés.

Le principe général qui *interdit aux députés* d'avoir un contrat ou accord avec le gouvernement du Canada est exprimé à l'article 17 :

Si un député à la Chambre des communes accepte une charge ou commission, ou s'il est partie ou s'intéresse à quelque contrat, marché, service ou ouvrage qui, en vertu de la présente loi, rend une personne inéligible ou inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes, ou s'il vend sciemment des effets, denrées ou marchandises destinés au gouvernement du Canada ou à quelqu'un de ses fonctionnaires, ou accomplit quelque service pour lui ou pour eux, et pour lesquels il est payé ou il doit être payé des deniers publics du Canada, que ce contrat, ce marché ou cette vente soit explicite ou implicite, et que l'opération soit isolée ou continue, son siège est de ce fait déclaré vacant, et son élection est dès lors nulle.

Le principe fondamental exprimé dans ces articles est qu'un député ou un candidat député à la Chambre des communes ne devrait pas être partie à un contrat du gouvernement qui lui permet de devenir *bénéficiaire de deniers publics*. Si l'on se fonde sur ce principe, il semblerait qu'un député à la Chambre des communes ne risquerait pas de perdre son siège en passant avec le gouvernement un contrat aux termes duquel il ne reçoit pas de deniers publics bien qu'il tire un avantage du contrat. Par exemple, il semblerait qu'il peut acheter des immeubles du gouvernement ou obtenir certaines prérogatives sous forme de permis du gouvernement sans violer ces dispositions.

L'article 22(1) de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* contient des dispositions analogues qui empêchent un sénateur de participer à un contrat du gouvernement qui le fait devenir bénéficiaire de deniers publics :

Nul membre du Sénat ne doit, ni directement ni indirectement, sciemment et volontairement, être partie à un contrat, ni intéressé dans un contrat, pour l'exécution duquel des deniers publics du Canada sont payables.

Les articles 16 et 17 de la *Loi* prévoient des exceptions qui permettent aux députés de passer des contrats avec le gouvernement dans certaines circonstances spéciales. Trois exceptions particulières sont énoncées à l'article 21 :

La présente loi ne va pas jusqu'à rendre inéligible au poste de député à la Chambre des communes,

a) un actionnaire d'une compagnie constituée en corporation qui a un contrat ou un marché avec le gouvernement du Canada, à l'exception d'une compagnie qui entreprend l'exécution de travaux publics;

b) une personne à qui incombe le parachèvement d'une entreprise ou d'un marché explicite ou implicite, par voie de transmission ou pour cause

aux élections provinciales s'ils n'ont pas d'abord démissionné de leur poste à la Chambre des communes.

Ce refus de la candidature d'un membre d'un conseil législatif ou d'une assemblée législative est une question qui relève normalement du domaine de la *Loi électorale du Canada* et qui est en fait prévue par l'article 21(1)(d) de cette Loi. En outre, la *Loi électorale du Canada* écarte la candidature des titulaires des charges suivantes:

1. L'article 21(1)(e) écarte la candidature de toute personne qui occupe la charge de shérif, de greffier de la paix ou de procureur de la Couronne dans un comté ou district judiciaire,
2. L'article 21(1)(f) écarte la candidature de toute personne qui occupe, au service du gouvernement du Canada, une charge, une commission ou un emploi auxquels est attaché un profit quelconque. Les exceptions à cette disposition, qui sont énoncées à l'article 21(2)(a) à (h), sont les mêmes que celles de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*. Il y a une exception supplémentaire pour les employés dont la candidature est normalement écartée mais qui obtiennent un congé pour se présenter aux élections.
3. L'article 21(1)(g) écarte la candidature de toute personne qui est membre du Conseil des territoires du Nord-Ouest ou du territoire du Yukon.
4. L'article 21(1)(h) écarte la candidature des titulaires de charges qui n'ont pas le droit de voter conformément à l'article 14(4) de la *Loi électorale du Canada*. Ces charges comprennent notamment celles du directeur général des élections, du directeur général adjoint des élections, des présidents d'élection, de tout juge nommé par le gouverneur en conseil.

Il devient évident, si l'on compare les dispositions de ces trois lois, que certains titulaires de charges ne peuvent être candidats à une élection à la Chambre des communes mais que les députés ne perdent pas le droit d'accepter ces mêmes charges après leur élection. Ceci résulte peut-être d'une omission survenue lors de la rédaction de la loi, étant donné que l'article 17 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* paraît retenir le principe que les députés ne devraient pas être autorisés à occuper les charges qu'un candidat ne peut occuper. Cela pourrait être énoncé plus clairement et d'une façon plus définitive.

La distinction entre le député et le candidat à la Chambre des communes devrait être maintenue. Dans bien des cas, il est douteux, selon notre définition du conflit d'intérêts, qu'une charge incompatible avec la qualité de député soit en fait incompatible avec la candidature. Ce point de vue se reflétera dans les propositions.

## CONTRATS DU GOUVERNEMENT

Le droit canadien régissant les contrats du gouvernement détenus par des parlementaires est essentiellement codifié dans la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, en particulier dans les articles 16 à 21 inclusivement. On peut faire une remarque générale: la Loi est anachronique sous bien des rapports et les articles concernant les contrats du gouvernement sont peut-être les plus ambigus et les plus contradictoires.

L'article 10a) de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* prévoit qu'aucune personne qui occupe, au service du gouvernement du Canada, une charge ou un emploi comportant un profit quelconque ne peut être élue à la Chambre des communes. Cette règle est une manifestation du principe de la suprématie du Parlement, qui fait partie de la Constitution canadienne. Si un député à la Chambre des communes occupait un poste dans la Fonction publique, cela entraverait théoriquement le contrôle du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif. C'est pourquoi l'exception prévue à l'article 11 ne semble pas fondée. Cet article prévoit que quiconque accepte une charge au service du gouvernement du Canada sans accepter un profit quelconque afférent à cette charge, ne devient pas de ce fait inhabile à occuper un siège de député. Bien que la possibilité d'un conflit réel puisse être éloignée, le conflit apparent est immédiat.

D'autres exceptions à l'article 10a) semblent plus faciles à justifier. Il existe une exception pour un membre des Forces armées en service actif par suite d'une guerre (article 12). Bien que l'appartenance aux Forces armées à plein temps serait normalement incompatible avec la qualité de député, les circonstances exceptionnelles prévues par l'article 12 semblent rendre l'exception justifiable. Les articles 13 et 15 de la *Loi* prévoient d'autres exceptions et des exemptions pour les membres du Cabinet et les secrétaires parlementaires, qui occupent les uns et les autres des charges rémunérées par la Couronne. Ces exceptions sont essentielles au gouvernement de Cabinet sous la forme qu'il a prise au Canada. L'article 10b) de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* prévoit que certaines charges judiciaires et autres sont incompatibles avec la qualité de député. Nul shérif, greffier de la paix, registraire des titres, ou procureur de la Couronne pour un comté de l'une des provinces ne peut être élu député à la Chambre des communes. On ne saisit plus très bien pourquoi seuls ces titulaires de fonctions devraient demeurer inéligibles ni pourquoi d'autres charges au niveau provincial n'ont pas été incluses dans cette liste.

Il n'existe actuellement, dans la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, aucune disposition qui empêcherait les sénateurs d'occuper les charges énumérées ci-dessus. Apparemment, on a hésité à restreindre les activités des sénateurs mais il semblerait maintenant difficile de justifier l'exemption à leur égard. Le conflit d'intérêts apparent concerne tout autant le Sénat que la Chambre des communes. Certaines dispositions législatives visent principalement à limiter les candidatures. La *Loi sur la Chambre des communes*, à son article 2, interdit de pré-senter, pour l'élection à la Chambre des communes, la candidature d'un membre d'un conseil législatif ou d'une assemblée législative. L'article 3 de cette *Loi* prévoit que tout député à la Chambre des communes qui est élu membre d'un conseil législatif ou d'une assemblée législative et qui accepte ce mandat perd son siège à la Chambre. Il y a lieu de remarquer que l'article 3 exige seulement qu'un député à la Chambre des communes démissionne s'il accepte un siège dans une législature provinciale tandis que l'article 2 de la *Loi* va jusqu'à interdire à un membre d'une telle législature d'être mis en candidature en vue d'une élection à la Chambre des communes. Dans la plupart des cas, cependant, les lois provinciales interdisent aux députés à la Chambre des communes d'être candidats

du Parlement, se sert de sa fonction officielle. Il est assez difficile de déterminer ce que l'on entend par « utilisation » d'une fonction officielle. Il est possible de soutenir qu'un parlementaire ne pourrait jamais garder un emploi à l'extérieur sans violer son devoir de dépositaire de la confiance du public. Dans tous les cas, sa fonction officielle a préséance. Il peut suffire, toutefois, de limiter cette « zone grise » des honoraires interdits aux activités personnelles qui comportent des rapports avec le gouvernement. On rencontre une complication supplémentaire lorsque des parlementaires ou des firmes ayant des rapports d'affaires avec des parlementaires comparaissent devant des organismes gouvernementaux ou tribunaux administratifs en contrepartie d'un honoraire ou d'une récompense.

Le principe démocratique de l'égalité politique—dans ce cas, le droit que possèdent tous les gens d'avoir égal accès au gouvernement—peut souvent être mis en danger lorsqu'un parlementaire accepte des honoraires pour des transactions ou des négociations avec le gouvernement ou avec l'un de ses organismes. Cela peut se produire lorsqu'un parlementaire intervient dans un but strictement personnel, ou pour le compte de quelqu'un d'autre, en contrepartie d'une récompense.

Il se peut que l'article 23 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, qui interdit à tout parlementaire de recevoir une rémunération pour services rendus relativement à une affaire devant la Chambre des communes, le Sénat ou leurs comités, était destiné à s'appliquer aux activités de cette « zone grise ». Le législateur a peut-être voulu que cette disposition serve à appliquer le principe de la prévention mais il est douteux qu'elle le fasse de façon effective. Un parlementaire peut avoir un conflit d'intérêts réel ou apparent hors du véritable champ d'application de cette disposition.

L'aide financière sous forme de contributions aux campagnes électorales est traditionnellement distinguée des honoraires interdits à condition que ces contributions ne visent pas à procurer, indirectement, des honoraires interdits. Les dépenses d'élection sont étroitement liées au domaine des conflits d'intérêts mais, étant donné la complexité croissante des deux domaines, il vaut mieux les examiner séparément. Il faut reconnaître, cependant, que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts resteront incomplètes à moins qu'il n'y ait également des dispositions dans le domaine des contributions aux campagnes électorales.

## FONCTIONS INCOMPATIBLES

Les dispositions législatives qui portent sur les fonctions incompatibles avec celles du parlementaire se trouvent dans deux lois fédérales : la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, et la *Loi sur la Chambre des communes*. (Il y a d'autres lois dont les dispositions empêchent les députés et sénateurs d'occuper des postes créés par ces lois. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* prévoit, par exemple, qu'un sénateur ne peut être député à la Chambre des communes et la *Loi sur la banque du Canada* prévoit qu'il ne peut être gouverneur de cette banque.) Les dispositions de la *Loi électorale du Canada* précisent quelles sont les fonctions dont les titulaires ne peuvent être candidats aux élections à la Chambre des communes. Malheureusement, il y a de nombreuses contradictions et de nombreuses différences dans les dispositions de ces lois.

représente, pour une personne, l'engagement de poursuites judiciaires, à cause de la nature vague des dispositions de la *Loi*, et aussi parce que les peines ne semblent pas toujours correspondre à la violation.

La question de savoir dans quelles circonstances le Parlement serait plus indiqué que les tribunaux pour régler ces problèmes ou vice versa sera examinée dans les propositions à la suite d'une étude plus détaillée des règles elles-mêmes, de leur valeur et des problèmes que présente leur application.

#### TRACTIONS MALHONNÊTES ET HONORAIRES INTERDITS

La forme la plus extrême de violation du devoir de dépositaire de la confiance du public est la corruption—infraction prévue par le *Code criminel canadien*. L'article 108 du *Code criminel* prévoit que tout membre du Parlement qui, par corruption,

accepte ou obtient, convient d'accepter ou tente d'obtenir de l'argent, une contre-partie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle est coupable d'une acte criminel et passible d'un emprisonnement de quatorze ans.

Les articles 76 et 77 du Règlement de la Chambre des communes contiennent d'autres dispositions concernant la corruption :

**76.** Le fait d'offrir de l'argent ou quelque autre avantage à un membre de la Chambre des communes, en vue de favoriser toute opération pendant ou devant être conduite au Parlement, constitue un délit qualifié de «high crime and misdemeanour» et tend à la subversion de la constitution, **77.** S'il appert qu'une personne a été élue et déclarée élue membre de la Chambre des communes, ou a cherché à l'être, par l'emploi de moyens de corruption ou d'autres tractions malhonnêtes, la Chambre usera de la plus grande rigueur envers tout individu qui aura volontairement pris part à ces manœuvres.

L'article 108 du *Code Criminel* n'est applicable qui si le parlementaire agit en sa «qualité officielle» au moment de la violation alléguée. Cette question a été examinée par les tribunaux en 1964 après qu'un député eût été accusé en application de cet article du *Code criminel*. Dans son jugement de culpabilité, le tribunal a énoncé très clairement que les actes officiels d'un parlementaire ne se limitent pas aux questions dont le Parlement est saisi.

En ce qui concerne les tractions malhonnêtes, il est clair que la corruption se situe dans la «zone noire» du comportement nettement incorrect et illégal. C'est peut-être l'application la plus explicite et la plus générale du principe de la prévention dans la législation sur les conflits d'intérêts. Il y a, cependant, une «zone grise» d'activités, quelquefois appelée «jeu d'influence», où un parlementaire peut se servir de sa fonction à des fins personnelles d'une façon beaucoup plus subtile. Le domaine des conflits d'intérêts est appelé ici acceptation «d'honoraires interdits» bien qu'il semble qu'il n'existe pas de lois ni de traditions pour couvrir complètement et limiter toutes les pratiques pertinentes.

L'un des cas les plus importants de cette «zone grise» des honoraires interdits est celui du parlementaire qui, pour les fins de son emploi personnel à l'extérieur

plisse en matière d'expulsion. Mais elle est très vague et n'a jamais été utilisée. En outre, il n'existe, dans la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, aucune disposition qui permettrait aux tribunaux de destituer un sénateur.

Malgré les rapports souvent vagues et ambigus qui existent entre les tribunaux et le Parlement en matière de sanctions, il semble raisonnable de conclure que le Parlement peut néanmoins décider d'imposer ses propres punitions et sanctions sans s'appuyer sur une décision judiciaire. Un parlementaire qui désire ce qu'il considère comme étant un conflit d'intérêts concernant un autre parlementaire, peut choisir de le faire au Parlement plutôt que devant les tribunaux. Si la Chambre des communes ou le Sénat décide qu'il y a des preuves *prima facie* de l'existence d'un conflit, la question sera très probablement renvoyée au Comité permanent compétent en l'espèce, qui mettra la Chambre ou le Sénat au courant de sa décision. La façon dont le Comité doit parvenir à sa décision n'est pas clairement indiquée. Lorsque le conflit allégué est examiné par la Chambre ou le Sénat, il est difficile de déterminer dans quelle mesure la législation serait ou devrait être utilisée pour trancher la question. La nature juridique de cette décision n'est pas claire elle non plus. Le Parlement sera peut-être disposé à accepter la décision des tribunaux, comme le prévoit une loi, mais il est douteux que les tribunaux adoptent la même attitude à l'égard d'une décision du Parlement.

Dans les cas où la législation est la forme qui convient le mieux à certaines règles en matière de conflits d'intérêts, et où les tribunaux constituent le meilleur forum pour le jugement de ces conflits, il semble que l'on soit d'accord pour reconnaître que le Parlement devrait attendre une décision judiciaire avant de prendre sa propre décision. C'est là que réside l'une des grandes difficultés du processus. Bien qu'il soit clairement établi que quiconque peut porter plainte devant un tribunal en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, les dispositions n'indiquent pas clairement qui *devrait* normalement le faire. Il est probable qu'il faudrait des circonstances exceptionnelles pour qu'un parlementaire engage des poursuites contre un de ses collègues du Parlement lorsque l'issue du procès est imprévisible et peut être politiquement désastreuse. En outre, il est peu probable que beaucoup de citoyens se sentent suffisamment outillés ou possèdent suffisamment de renseignements pour tenter une action judiciaire. La validité de ces assertions est étayée par le fait que, depuis l'adoption de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* en 1868, les poursuites judiciaires intentées en vertu des articles relatifs à l'indépendance du Parlement ont été très rares. En outre, le Parlement n'a jamais eu l'occasion d'expulser qui que ce soit en raison d'une déclaration de culpabilité aux termes de cette *Loi*.

Par ailleurs, le ministère de la Justice, en de nombreuses occasions, a donné des avis légaux à des parlementaires en ce qui concerne les conflits d'intérêts qui pourraient découler de certaines actions. Il est bien évident que ces enquêtes ne signifient pas nécessairement que des violations aient été commises, mais il est intéressant de remarquer que si le ministère a été appelé à donner un nombre considérable d'opinions (dont aucune n'engageait le ministère), les tribunaux n'ont fait presque aucun commentaire sur la *Loi*. Il est possible que les parlementaires jouissent effectivement de l'immunité en ce qui concerne les poursuites en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* à cause des inconvénients que

de les punir pour mépris. Bien qu'on ne puisse pas affirmer que les deux Chambres aient formellement reconnu la compétence que leur laissaient les tribunaux, l'absence de tout conflit pendant plus d'un siècle indique dans une certaine mesure leur acceptation tacite.

A la Chambre des communes, lorsqu'un député est reconnu coupable d'un crime pouvant justifier son expulsion, Erskine May nous informe que «selon l'usage la Chambre est saisie de la déclaration de culpabilité». Selon les principes énoncés ci-dessus, la Chambre des communes décide alors si le parlementaire peut conserver son siège ou s'il perd ce droit. Les droits et privilèges que possèdent la Chambre et les tribunaux de prendre leur propre décision demeurent distincts. Toutefois, lorsque le Parlement adopte une loi qui traite de ses propres activités internes, en confiant à la cour la responsabilité de son application, il est alors possible que ces deux compétences entrent en conflit.

Dans le cas de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, qui vise à traiter des questions d'incompatibilité de fonctions et des contrats du gouvernement les tribunaux ont reçu le pouvoir, en vertu de l'article 18, d'imposer une amende de \$200 par jour à tout député qui continue, après avoir été déclaré coupable, de siéger ou de voter à la Chambre. De même, l'article 17 prévoit, pour tout député déclaré coupable de certaines infractions visées par la *Loi*, que son siège est déclaré vacant et son élection nulle. La question semble être de savoir si l'intention du législateur était de permettre aux tribunaux d'expulser un député ou si les tribunaux devaient seulement prononcer «la perte du droit d'être député» et laisser au Parlement la prérogative de «l'expulsion». Il n'a jamais été signalé de cas d'expulsion directement reliée à une déclaration de culpabilité en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*.

Dans d'autres lois, on trouve certaines dispositions indiquant que le Parlement avait l'intention de se réserver exclusivement le pouvoir d'expulsion. L'article 682(1) du *Code criminel* prévoit qu'une personne occupant une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public perd le droit de siéger ou de voter au Parlement lorsqu'elle est reconnue coupable d'un acte criminel et condamnée à plus de cinq ans de prison. Cette disposition n'englobe pas les parlementaires et seul le Parlement doit décider de la question de l'expulsion. En 1947, un parlementaire qui avait été reconnu coupable d'une infraction prévue par le *Code criminel* et condamné à plus de cinq ans de prison, fut expulsé par le Parlement. Dans de telles circonstances, l'expulsion est peut-être une décision qui va de soi, mais les compétences restent distinctes.

Le Sénat dispose des mêmes possibilités d'imposer des sanctions aux sénateurs. Il est discuté cependant que le Sénat ait le droit de destituer ses membres. Bien que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* spécifie que le Sénat doit régler toute question au sujet des qualifications de ses membres, il dispose par ailleurs que le rôle du Sénat doit se borner à décider si un sénateur a satisfait à certaines exigences. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* contient une disposition qui exige que le siège d'un sénateur devienne vacant s'il est «convaincu de félonie ou d'un crime infamant». Il semble que la détermination de ce qui constitue un crime infamant soit laissée à l'appréciation du Sénat. C'est la seule disposition de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui puisse laisser au Sénat une certaine sou-

L'ÉTAT ACTUEL DE LA LÉGISLATION CANADIENNE  
ET SES DIFFICULTÉS

Il semble essentiel de faire une analyse de la législation canadienne actuelle relative aux conflits d'intérêts des députés et des sénateurs en vue d'élaborer une politique. Afin de mettre en évidence les lacunes ou les difficultés des dispositions législatives et réglementaires existantes, l'étude de l'ensemble du problème des conflits d'intérêts se fera en quatre étapes : les transactions malhonnêtes et les honoraires interdits, les fonctions incompatibles, les contrats du gouvernement, les intérêts financiers. A la suite d'une telle analyse on peut espérer que les propositions contenues dans la Partie IV de ce document refléteront à la fois une évaluation de la procédure antérieure, et le besoin de satisfaire les demandes présentes.

Les règles canadiennes actuelles concernant les conflits d'intérêts, dans la mesure où elles s'appliquent aux parlementaires, se trouvent dans la *Loi électorale du Canada*, le *Code criminel canadien*, la *Loi sur la Chambre des communes*, la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, le Règlement de la Chambre des communes et celui du Sénat et les lois et usages du Parlement du Royaume-Uni retenus par l'article 18 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et par l'article 4 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* (voir Annexe « C »).

Il est important de comprendre la forme que prennent les règles pertinentes car cela détermine en grande partie le forum (les tribunaux ou le Parlement lui-même) responsable de leur application. Il peut surgir un problème de compétence lorsqu'un tribunal se trouve dans l'obligation de faire correspondre le droit parlementaire avec le droit en général. La solution à laquelle les tribunaux sont parvenus peu à peu consiste à insister sur le fait qu'ils ont en principe le droit de trancher toutes les questions de privilège qui se présentent dans un litige dont ils sont saisis, sous réserve de certaines importantes exceptions en matière de juridiction parlementaire. Deux d'entre elles, fermement établies par des précédents qui font autorité, sont la compétence exclusive de chaque Chambre du Parlement en ce qui concerne ses propres règles de procédure interne, et le droit que possèdent l'une et l'autre Chambre de mettre des personnes en accusation et

avoir. La deuxième résolution a trait précisément à la question des honoraires ou de la compensation pour représentation devant une instance quelconque. Elle stipule simplement que ce genre d'activité est indigne de la Chambre. Aucune de ces résolutions n'a encore été adoptée.

La première critique à formuler contre cette façon d'aborder le problème des conflits d'intérêts est qu'elle donne aux députés une grande latitude dans leurs activités. Aucune des résolutions n'est suffisamment précise pour que tous les députés aient nécessairement, fut-ce de façon approximative, la même idée de ce qu'un conflit d'intérêts suppose. Le comité a soutenu qu'un code d'éthique composé de ces deux résolutions devrait constituer un guide fiable dans tous les cas où n'intervient pas de circonstances exceptionnelles et qu'il serait impossible de prévoir toutes les circonstances imaginables où peuvent se produire des conflits d'intérêts. Toutefois, comme la Chambre doit exercer seule sa compétence dans tous les cas de conflits et comme toute cette question devient de plus en plus complexe, il peut être nécessaire de fournir des lignes directrices quelque peu plus précises, soit dans le Règlement, soit sous forme de loi.

L'évolution récente aux États-Unis et en Grande-Bretagne, dans la façon d'aborder les conflits d'intérêts présente deux grandes caractéristiques. La première est que, ni dans un cas ni dans l'autre, on ne compte sur le pouvoir des lois pour diriger les parlementaires. Deuxièmement, les deux pays insistent beaucoup sur les dispositions de divulgation des intérêts comme moyen de combattre les conflits. Les règlements de chaque corps législatif semblent indiquer que si les intérêts d'un parlementaire peuvent être connus de tous ceux avec qui il traite, le problème des conflits d'intérêts est considérablement diminué. Il n'y a de réglementation stricte que dans les domaines où un conflit d'intérêts est soit de nature nettement criminelle, soit suffisamment odieux pour qu'on ne puisse le laisser subsister. C'est en particulier le cas de l'incompatibilité de certains postes avec les fonctions publiques et des pots-de-vin. Ni dans un pays ni dans l'autre on n'a jusqu'à maintenant abordé la question de savoir précisément quand un parlementaire doit se départir d'un intérêt ou simplement le révéler.

La grande différence qui existe entre les deux démarches a trait au moyen et au moment choisis pour révéler les intérêts. L'attitude américaine semble fondée sur l'hypothèse qu'il est possible de préciser de façon systématique quels intérêts valent la peine d'être révélés. L'optique britannique est en grande partie fondée sur la supposition inverse, c'est-à-dire que le parlementaire est capable de décider par lui-même, à l'intérieur de lignes directrices larges, ce qui constitue un conflit d'intérêts et que tout effort pour établir des règles précises à cet égard est voué à l'échec. Dans les faits, l'attitude américaine exigerait un règlement détaillé établissant une déclaration annuelle, systématique et enregistrée des intérêts personnels et pécuniaires déterminés par le Congrès. Quant à la démarche britannique, elle exigerait une formulation soignée d'une résolution simple qui engloberait d'un seul coup toutes les situations où peuvent surgir des conflits d'intérêts et demanderait que ceux-ci soient révélés verbalement au moment opportun.

nombre d'emplois salariés et précise que le fait de les accepter constitue un conflit d'intérêts.

L'offre de pots-de-vin aux députés a été strictement réglementée par la tradition parlementaire. La Chambre des communes a résolu le 2 mai 1685 que «le fait d'offrir de l'argent ou d'autres avantages à un député pour servir des intérêts, quels qu'ils soient, qui dépendent du Parlement ou que celui-ci doit régler, est un crime grave et un délit, «high crime and misdemeanour».» Pareillement, le Parlement interdit aux députés d'accepter des honoraires pour services professionnels reliés aux travaux de la Chambre.

C'est également une règle de longue date au Parlement qu'un député dont les intérêts financiers seraient touchés par un vote s'abstienne de voter. La règle fondamentale quant à ce qui constitue pareil intérêt a été donnée en 1811 par le président d'alors, M. Abbott:

Cet intérêt doit être un intérêt pécuniaire direct et appartenant en propre aux personnes . . . , et non possédé en commun avec le reste des sujets de Sa Majesté, ou toucher à la politique de l'Etat.

Cette règle ainsi que son interprétation par les présidents qui ont suivi semblent avoir toujours été utilisées dans le même sens et on ne trouve dans les annales de la Chambre des communes qu'un seul vote qui ait été refusé pour cause de conflit d'intérêts.

Lorsque la Chambre est saisie de questions à l'égard desquelles les députés ont un intérêt personnel, on déclare d'habitude ces intérêts, bien que ce ne soit pas la une règle de procédure. (D'après le témoignage donné par le greffier de la Chambre, sir Barnett Cocks, devant le Comité spécial sur les intérêts des députés, la coutume touchant la divulgation de ces intérêts est probablement très récente.) La seule règle s'appliquant de façon précise à la divulgation des intérêts exige que chaque député membre d'un comité étudiant un bill privé qui est l'objet d'opposition fasse abstraction de tout intérêt personnel ou privé ainsi que des intérêts de ses commettants.

Une partie du problème que présente le fait de se fonder sur une vague tradition de divulgation pour régler la plupart des problèmes de conflits d'intérêts est que tous ne sont pas d'accord sur l'interprétation à lui donner. Du seul fait qu'il s'agisse d'une tradition vague, il peut surgir des questions quant à son application chaque fois que se présente un nouveau domaine de conflits possibles.

Le Comité spécial du Royaume Uni sur les intérêts des députés (United Kingdom Select Committee on Members' Interests), créé en 1969 pour examiner toute la question des conflits d'intérêts, a recommandé que la Chambre des communes adopte deux résolutions qui comprendraient un code d'éthique pour les députés et clarifieraient la coutume de la divulgation. La première résolution demande que soit révélé tout intérêt financier, pertinent «de quelque nature qu'il soit, direct ou indirect» qu'un député peut avoir dans tout débat ou délibération de la Chambre ou de ses comités. En outre, la résolution précise que dans toutes les transactions ou communications avec les autres députés ou avec la fonction publique, le député doit aussi divulguer tout intérêt privé ou personnel qu'il peut

du règlement, mais dans leur caractère confidentiel. Les seuls éléments rendus publics sont la source et le montant des contributions électorales ainsi que le montant de tout honoraire de \$300 ou plus.

Certains ont soutenu que ces déclarations peuvent diminuer leurs chances de réélection. Sur le plan politique, il peut être dommageable que l'on découvre qu'un homme riche représente une région pauvre. Inversement, ces déclarations peuvent embarrasser les personnes qui ont des ressources plus modestes et susciter de l'opposition. Ces deux arguments soulèvent la question du droit à la protection de la vie privée et de la mesure dans laquelle les représentants élus peuvent en jouir. Bien que ces arguments puissent séduire certains parlementaires, il est peu probable qu'ils suffisent pour que le public consente à dispenser les membres du Congrès de ces déclarations.

Aux Etats-Unis, l'expérience a prouvé que les déclarations détaillées, même si on y recourt largement, ne peuvent résoudre tous les problèmes de conflits d'intérêts. Le plus important avantage de ces déclarations, c'est qu'elles amènent les représentants élus à se rendre compte que certains biens personnels peuvent entraîner des conflits d'intérêts et les incitent à s'en départir pour ne pas avoir l'embaras de les déclarer publiquement. Il n'y a pas, pour compléter cette mesure, de directives pratiques régissant les transactions professionnelles et d'affaires. Et mis à part la divulgation, il ne semble y avoir aucune mesure qui puisse être généralement acceptable dans l'éventualité de conflits d'intérêts soudains. Jusqu'à ce qu'on publie de telles directives, il est probable que les tenants d'une ligne de conduite stricte permettant d'éviter les conflits d'intérêts resteront insatisfaits.

Au Royaume-Uni, on s'est quelque peu préoccupé, ces dernières années, de l'inefficacité de la coutume peu précise de divulgation des intérêts dans les cas complexes de conflits. Contrairement aux Etats-Unis, le Royaume-Uni n'a pas encore fait de la divulgation une pratique annuelle officielle. Traditionnellement, les députés déclarent leurs intérêts d'actionnaires ou d'administrateurs de sociétés au moment où un conflit d'intérêts semble imminent. Toutefois, en mars 1969, le Premier ministre a fait mention de façon précise des députés qui ont été accueillis par des pays étrangers ou qui ont été employés dans des sociétés de relations publiques. Selon lui, la Chambre devait examiner de nouveau la question des conflits d'intérêts et évaluer les coutumes relatives à la divulgation d'intérêts pour établir si oui ou non elles sont suffisantes à la lumière des derniers événements.

La Grande-Bretagne, comme le Canada et les Etats-Unis, n'impose pas de très grandes restrictions aux emplois que peuvent occuper les parlementaires à l'extérieur ni à leurs intérêts en affaires. Les parlementaires ont tout droit d'exercer une profession, de faire du commerce, de passer des contrats et d'écrire pour des journaux et des périodiques. Ce n'est que pour éviter les pratiques les moins honorables que le Parlement a jugé bon d'adopter des résolutions ou d'établir des règlements. Mais même ces règlements ne sont pas complets et, dans de nombreux cas, on a délibérément évité toute précision. La loi intitulée *House of Commons Disqualification Act, 1957* (Loi de 1957 sur l'exclusion de la Chambre des communes) est la seule qui porte directement sur cette question. Elle énumère un certain

Le rapport annuel des intérêts personnels et financiers du sénateur doit comporter un double de sa déclaration d'impôt sur le revenu, la liste de toutes ses relations professionnelles et financières et indiquer l'origine des dons, des obligations, des honoraires et des comptes en fiducie supérieurs à certaines sommes déterminées. Toutefois, tous ces documents restent scellés et confidentiels. Ainsi, les sénateurs, bien que leur déclaration soit plus complète, sont à l'abri de tout examen du public jusqu'au moment où, éventuellement, il y aurait de sérieux motifs pour faire enquête à leur sujet.

Les deux Chambres ont créé un comité permanent des normes d'éthique pour surveiller l'application de ces règles. Les deux comités sont composés de doyens du Congrès dont le prestige donne une autorité accrue aux décisions du comité. Toutefois, les comités se réunissent très rarement et leurs travaux ordinaires sont confiés à un personnel administratif. Sous la direction des comités, le personnel fait des recherches, donne des avis; il jouit d'une autonomie assez considérable quant à l'interprétation des règles et des lignes directrices. Si aucune garantie n'est prévue pour assurer l'application systématique de ces règles, il y en a en ce qui touche les enquêtes sur la conduite des parlementaires. Les comités eux-mêmes conservent des pouvoirs considérables pour décider du moment où une enquête sera entreprise et de l'importance à lui donner. Lors de la création des comités, on avait prévu qu'ils donneraient des avis officiels qui, publiés, serviraient de précédents pour guider la conduite des parlementaires. L'expérience a démontré, toutefois, que chacun des cas examinés par les comités était de nature si particulière que le fait de donner un tel avis aurait eu pour effet de révéler l'identité de la personne en cause. Un seul avis officiel a été donné par le Comité de la Chambre des représentants sur les normes d'éthique officielle.

Les règles relatives à la déclaration des sources de revenu prévoient des exceptions et laissent des échappatoires. Les membres de la Chambre des représentants ne sont pas obligés de donner, ni publiquement ni privément, des renseignements sur les dons qu'il reçoivent ou sur leurs dépenses de bureau, non plus qu'ils n'ont à révéler leurs rapports financiers avec des sociétés autres que celles qui font des affaires «importantes» avec le gouvernement. La déclaration de certains biens, surtout des biens immobiliers, comporte très peu de détails. De la même manière, il arrive souvent que certains avocats ne fassent que donner le nom du bureau d'avocats où ils exercent leur profession, ne mentionnant ni ses clients ni ses relations possibles avec le gouvernement. Il semble que les règles soient interprétées de différentes façons et qu'il y ait une certaine confusion quant à leurs exigences.

L'un des problèmes les plus épineux que posent les règlements de la Chambre des représentants vient de la disposition prévoyant que ses membres révéleront l'étendue de leurs intérêts dans les sociétés qui font des affaires «importantes» avec le gouvernement fédéral ou ses organismes. Aucune ligne directrice n'a été fournie pour clarifier la signification du terme «important», ce qui ouvre donc la voie à de nombreuses interprétations. En général, les représentants ont tendance à être très prudents et révéleront tout ce qui est susceptible d'être mis en cause. Le grand problème des déclarations des sénateurs ne réside pas dans l'application

commissions ou organismes du gouvernement dans des poursuites où les États-Unis sont partie ou ont d'importants intérêts (18 U.S.C. 203). Il leur est également interdit de passer certains contrats avec le gouvernement (18 U.S.C. 431) et d'exercer à la Cour des réclamations, «Court of Claims», (18 U.S.C. 204). La plupart de ces lois américaines ont été adoptées au XIX<sup>e</sup> siècle et ne s'appliquent pas à un très grand nombre de contrats du gouvernement et il ne semble pas qu'elles se fondent sur l'application systématique de principes.

En mars 1968, le Sénat a ajouté son propre code d'éthique à ces dispositions légales et, en avril, la Chambre des représentants a également adopté un code, bien que les règlements n'en soient pas identiques. Depuis plusieurs années, des pressions de plus en plus grandes s'exercent en faveur de la rédaction d'un code clair et précis; elles se sont intensifiées avec les accusations portées contre des sénateurs en vue et leurs assistants.

Aux termes des nouveaux règlements, les membres de la Chambre des représentants doivent révéler chaque année leurs gains professionnels dépassant \$1,000 et tout autre revenu supérieur à \$5,000 provenant d'une seule source. En outre, les intérêts du conjoint ou de toute autre partie, s'ils sont implicitement administrés par le représentant doivent également être déclarés. Celui-ci doit aussi révéler tout intérêt qu'il peut avoir dans une entreprise financière qui fait des affaires «importantes» avec le gouvernement fédéral ou qui est soumise à des organismes fédéraux de réglementation, lorsque ces intérêts, à la juste valeur marchande, dépassent \$5,000 ou qu'ils ont produit un revenu supérieur à \$1,000 pendant l'année civile précédente. Aucune disposition ne prévoit la déclaration des dons de campagne électorale, et les renseignements touchant les relations financières des représentants avec le gouvernement et leurs gains professionnels demeurent confidentiels. En 1970, la Chambre a modifié ses règlements pour obliger les représentants à révéler la source de tout prêt non garanti de \$10,000 ou plus lorsque ce prêt n'a pas été remboursé en dedans de quatre-vingt-dix jours. Une autre règle nouvelle exige qu'ils fournissent la liste de tous les honoraires qu'ils ont reçus lorsque ceux-ci sont supérieurs à \$300.

Outre les déclarations financières ainsi exigées, les représentants doivent se conformer à un code d'éthique officielle en huit points. Chaque article consiste en un avertissement général les invitant à se comporter d'une manière digne du Congrès ou à renoncer à profiter de leurs fonctions officielles pour obtenir des avantages pécuniaires personnels sous forme de dons, d'honoraires ou autre compensation. Aucune de ces dispositions n'est particulièrement détaillée et l'interprétation des règles semble laissée au jugement de chacun.

Le code d'éthique adopté par le Sénat ne comporte pas un ensemble comparable de règles. Toutefois, il modifie le Règlement du Sénat et touche en gros les mêmes questions que celui de la Chambre, c'est-à-dire l'emploi à l'extérieur, les contributions électorales, l'activité politique des fonctionnaires et des employés et la publication des renseignements d'ordre financier. On a voulu que ces règles soient plus complexes et précises que celles de la Chambre des représentants, et elles exigent des déclarations financières plus complètes. On en a également étendu le champ d'application aux candidats qui se présentent au Sénat des États-Unis.

Aux Etats-Unis, il y a plusieurs lois d'application générale qui traitent des conflits d'intérêts chez les employés de l'Etat et les membres du Congrès, bien que la plupart des dispositions s'appliquent aux premiers. Ainsi, il est interdit aux membres du Congrès d'accepter des compensations pour services rendus auprès des

Le Royaume-Uni et les Etats-Unis adoptent une attitude différente pour traiter le problème des conflits d'intérêts chez les parlementaires. Cela s'explique en partie par les rôles différents que jouent ces derniers dans chacun des régimes et aussi par les différences de traditions politiques. Le Congrès des Etats-Unis a choisi une codification systématique des mesures touchant les conflits d'intérêts tandis que la Chambre des communes britannique a opté pour une attitude qui se fonde sur la tradition et les coutumes parlementaires, ne conservant qu'un minimum de règles écrites. Dans les deux cas, on accorde beaucoup d'importance à la divulgation des intérêts comme moyen de résoudre le problème des conflits et jusqu'à maintenant, ni dans un cas ni dans l'autre, on n'a eu tendance à obliger les parlementaires à éviter absolument tous les conflits d'intérêts.

Aujourd'hui plus que jamais, les gouvernements démocratiques se préoccupent de la question des conflits d'intérêts. Depuis les nouveaux Etats jusqu'aux grandes puissances, tous s'efforcent de trouver les solutions qui conviennent le mieux à leurs besoins. Dans les provinces du Canada, les lignes directrices à l'intention des ministres deviennent chose plus courante et il semble probable que certaines d'entre elles choisiront d'aborder globalement les problèmes des responsables élus et non élus. Parmi toutes les tentatives de réglementation des conflits d'intérêts, deux exemples ont été choisis et étudiés en détail pour mettre en lumière certaines des solutions possibles. La façon dont les Britanniques et les Américains abordent le problème n'épuise pas toutes les formes possibles de réglementation ni ne touche, loin de là, toute la multitude des problèmes connexes. On y trouve toutefois certains aperçus utiles et on peut se faire une idée des mesures possibles et des difficultés auxquelles il faut s'attendre lorsqu'on s'attaque au problème des conflits d'intérêts.

## LES SOLUTIONS BRITANNIQUE ET AMERICAINE AUX CONFLITS D'INTERETS

### PARTIE II

Plutôt que de chercher à fixer un choix irrévocable entre ces deux écoles de pensée, l'optique adoptée dans le présent exposé est que ni l'un ni l'autre des deux points de vue n'est complètement et absolument défendable, et que la confiance placée par le peuple dans ses représentants doit être le facteur principal qui détermine l'application de l'une ou l'autre de ces thèses. A ce sujet, les règles régissant les conflits d'intérêts en ce qui touche les membres du Cabinet n'ont pas nécessairement besoin de s'appliquer aux députés, et les autres représentants officiels de l'Etat ne doivent pas obligatoirement être assujettis à l'une ou l'autre de ces réglementations. De plus, comme ce document le fera ressortir, il existe divers genres de conflits d'intérêts. Il peut être nécessaire d'éviter absolument tout conflit pour résoudre certaines formes du problème mais, dans d'autres cas, il suffira d'appliquer le principe de la divulgation.

Afin de mieux comprendre les solutions possibles aux divers problèmes soulevés par les conflits d'intérêts, la partie II du document examine les règlements touchant les parlementaires qui sont en vigueur ou envisagés en Angleterre et aux Etats-Unis. La partie III étudie en détail l'état actuel et les difficultés de la législation canadienne, et la dernière partie contient les propositions. Le présent document se propose de couvrir entièrement la question de l'attitude des députés face aux conflits d'intérêts. Il s'attache surtout aux activités des personnes qui composent le Parlement canadien.

Ce qu'il faut, c'est qu'on accepte le fait que l'élection à la Chambre ou au Sénat, comme la nomination au Cabinet, signifie souvent que l'on accepte un travail à plein temps et que l'on s'engage sans réserve à servir le pays. Cela signifie la fin des fonctions d'administrateur, du bureau d'avocat, des intérêts dans les affaires privées et exige la mise en fiducie de tous les placements jusqu'au retour à la vie privée. La divulgation ne suffit pas, c'est une rupture qu'il faut. Tant que la ligne n'aura pas été tirée de manière irrévocable, les représentants et les sénateurs ne pourront pas être, comme ils le devraient, au-dessus de tout soupçon voulant qu'ils profitent de leur mandat pour s'enrichir.

Il semble probable que le principe de la prévention se traduira de manière plus adéquate par des mesures juridiques rigoureuses interdisant certains genres d'activités. Les avertissements peuvent être utiles pour prévenir les députés des conflits évitables, mais les exigences juridiques serviront à prévenir les malentendus dans les cas où il faudra effectivement éviter quelque conflit.

D'un point de vue pratique, il est possible de critiquer le principe de la prévention. On peut s'attendre à un nombre trop élevé de désistements et de retraits ou d'abstentions pour cause d'incompatibilité dans des domaines qui ne prêtent pas en fait à conflit; l'application de ce principe peut décourager certains candidats possibles et même porter préjudice à certains groupes de la société.

Le principe de la divulgation représente une attitude différente à l'égard de la question des conflits d'intérêts. Plutôt que d'insister sur l'importance pour les représentants officiels de l'Etat d'éviter les conflits d'intérêts, certains partisans de réformes ont consacré le plus clair de leurs efforts à l'élaboration d'un système qui s'appuie sur la sensibilisation de l'opinion. Pour les tenants de ce principe, la divulgation des intérêts est la meilleure façon de contrôler les situations de conflit. Selon ce point de vue, les conflits d'intérêts ne doivent pas être encouragés, mais ils deviennent particulièrement odieux et désagréables lorsqu'ils sont dissimulés aux autres représentants officiels de l'Etat ainsi qu'à la population.

Dans sa forme idéale, le principe de la divulgation exprime l'engagement essentiel de réduire le nombre des violations et attache moins d'importance aux apparences de conflits. En fait, les conflits peuvent même paraître excusés pourvu qu'ils soient divulgués. Les partisans de cette attitude font souvent appel à la qualité des parlementaires et à leur réputation d'intégrité personnelle. Dans un commentaire au sujet de la divulgation des intérêts, le Comité spécial du Royaume-Uni sur les intérêts des députés (United Kingdom Select Committee on Members' Interests (Declaration)) soutient que chez les députés, la franchise quant aux biens matériels qu'ils possèdent est une tradition bien enracinée (page xiii, para. 35). En Angleterre, on a eu recours à des arguments de ce genre lorsque la Chambre des communes britannique a décidé en 1957 de supprimer du *House of Commons Disqualification Act, 1931* toute interdiction, pour les députés, de passer des contrats avec le gouvernement. Puisque les députés n'avaient pas abusé de leurs droits pendant plus de cent ans, il semblait inutile d'exiger d'eux qu'ils évitent de se trouver dans des situations de conflit. Leur prestige semblait suffisamment établi pour que les apparences de conflits d'intérêts ne posent pas de problème majeur.

ce sujet, il faut tenir compte de la possibilité que les députés manifestent une forte réticence à l'idée de juger leurs collègues. Cela est grave, car les règles régissant les conflits d'intérêts ne seront pas facilement approuvées si le public n'est pas assuré qu'on les fera observer rigoureusement. D'autre part, il peut paraître imprudent d'inciter le Parlement à abandonner complètement aux tribunaux la répression des conflits d'intérêts dont ses membres pourraient se rendre coupables. Le droit canadien prévoit une répartition des attributions entre le judiciaire et le législatif, mais comme le souligne la partie III de ce document, le Parlement a toujours tenu à réglementer cet aspect de la conduite des parlementaires.

Ce bref résumé des facteurs en cause et la complexité notoire du problème des conflits d'intérêts démontrent la nécessité d'une réforme systématique. L'analyse de la législation canadienne et les propositions qui suivent se fondent sur l'hypothèse que l'on peut adopter deux attitudes de base pour la solution des conflits d'intérêts. On s'y rapportera comme étant le principe de la prévention et le principe de la *divuligation*. Ni l'un ni l'autre de ces principes ne peut être adopté sans réserve comme convenant à tous les conflits d'intérêts. De plus, ils peuvent tous deux, dans une certaine mesure, éliminer les abus de pouvoir, atténuer les apparences d'abus et fournir des normes communes. Mais la diversité des situations de conflit indique que dans certains cas, un principe sera préférable à l'autre, ou qu'il y aura lieu de faire appel également aux deux. Chaque proposition est avancée dans cet esprit.

Selon le principe de la prévention, la fonction fiduciaire du député est sauvegardée de la façon la plus efficace lorsqu'il se départit de tous ses avoirs ou évite de quelque autre manière les intérêts qui peuvent être préjudiciables à ses fonctions officielles. Ce principe se caractérise essentiellement ainsi: plutôt que de devoir se retirer d'une situation embarrassante de conflit d'intérêts, le député doit prendre toutes les précautions voulues pour éviter qu'elle ne se produise. Cela peut ne pas être toujours possible, mais des partisans de ce point de vue soutiennent qu'à moins d'une norme solidement établie, le public ne peut être assuré que les parlementaires feront tout leur possible pour éviter les conflits. Dans un bref passage d'un rapport publié récemment, l'Association du Barreau de la ville de New York exprime en termes succincts la conviction qu'aucune autre attitude ne peut être satisfaisante:

L'argument fondamental du présent rapport et l'opinion du comité sont que tout conflit d'intérêts évitable doit normalement être évité.

Tout en visant clairement à éviter les conflits d'intérêts réels, le principe de la prévention a pour avantage principal de mettre l'accent sur l'importance d'éviter les apparences de conflits. Ses partisans soutiennent que l'interprétation stricte de la définition du conflit d'intérêts exige que le représentant du peuple doit s'efforcer non seulement de se dégager de toute situation conflictuelle, mais aussi de dissiper tout soupçon voulant qu'il soit tenté de profiter à des fins personnelles du poste de confiance auquel le peuple l'a commis. C'est en évitant toute situation potentielle de conflit d'intérêts que le député peut le mieux dissiper les apparences de tels conflits. La question des apparences domine l'argument avancé en faveur du principe de la prévention dans l'éditorial du 26 août 1970 du New York Times:

elle est particulièrement importante ici parce que les solutions proposées insistent souvent sur la nécessité de la divulgation. Encore une fois, il faut chercher dans les recommandations un équilibre entre des principes opposés. Le public a incom- testablement le droit de connaître certains facteurs qui peuvent influencer le com- portement d'un représentant, mais ce droit à l'information ne s'étend pas aux aspects de sa vie privée qui ne touchent pas à ses fonctions publiques.

Un autre facteur important dans la formulation des propositions est le milieu social et politique d'où viennent les parlementaires et dans lequel ils doivent œuvrer. Le genre de personnes qui sont soit élues, soit nommées au Parlement lui-même un facteur qui aide à définir le problème. Plusieurs parlementaires peuvent provenir de groupes professionnels et sociaux particuliers. Bien qu'il soit extrêmement difficile de déterminer l'étendue du problème des conflits d'intérêts chez les parlementaires, il semble raisonnable de supposer que les occasions de conflits d'intérêts, réels et apparents, sont proportionnelles à l'importance de leurs intérêts financiers personnels. En outre, les partis politiques et les électeurs ont tendance à choisir des personnes « qui réussissent » pour les représenter au Parle- ment et, traditionnellement, le Parlement n'a pas jugé bon d'imposer de trop nombreuses restrictions aux activités et fonctions personnelles des parlementaires.

Le rôle que les députés s'attribuent dans le processus politique est également un facteur important. Quoique certains envisagent encore leur appartenance à la Chambre des communes comme une occupation à temps partiel, les responsabilités auxquelles ont à faire face les parlementaires laissent supposer l'inverse. Cette première tendance est probablement plus prononcée chez les sénateurs. De plus, le roulement des députés est exceptionnellement élevé si on le compare, par exemple, au Royaume-Uni, et il est compréhensible que la plupart des députés s'inquiètent de la façon dont ils pourront, après leur mandat, assurer leurs reve- nus. Pour pouvoir s'offrir le luxe de rompre leurs relations d'affaires et de liquider tous leurs avoirs, il faudrait que les députés soient bien nantis ou alors qu'ils n'en dépendent pas pour vivre. On a avancé, avec raison, que des mesures très restric- tives touchant les occupations extraparlimentaires des députés pourraient dé- courager nombre de candidats éventuels. Si les intérêts privés des députés doivent être assujettis à des restrictions, il sera nécessaire de leur assurer une rémunéra- tion suffisante pour qu'ils puissent se soumettre à ces mesures restrictives. Dans une certaine mesure, l'indépendance des parlementaires dépend de l'action du Parlement lui-même.

Dans l'évaluation des diverses propositions, il faut aussi tenir compte du fait que les parlementaires ont plusieurs tâches à accomplir. Les possibilités de conflits d'intérêts se limitant à des activités particulières, il serait à souhaiter que les pro- positions s'y rapportent directement. Plus particulièrement, il faut reconnaître que, pour un député, autre qu'un ministre, les chances d'influencer substantielle- ment, seul, les politiques ou d'en changer l'orientation sont restreintes. Il ne fait pas partie de l'exécutif et, dans un régime parlementaire de gouvernement, son influence est par le fait même notablement limitée.

Enfin, il est nécessaire d'envisager les mécanismes administratifs requis pour appliquer les dispositions que renferment ces propositions. Le choix de la tribune la plus appropriée pour trancher des conflits d'intérêts peut prêter à controverse. A

ses représentants, l'électorat tient sérieusement compte des intérêts privés. Par conséquent, pour bien remplir ses fonctions de représentant, le député doit démontrer qu'il a des intérêts personnels qui correspondent à ceux de ses commettants. Ainsi, des agriculteurs peuvent être choisis pour représenter des collectivités agricoles et des hommes d'affaires peuvent l'être pour représenter les milieux financiers. Malheureusement, en représentant ses mandants, c'est-à-dire en travaillant pour ceux à qui il estime devoir son élection, le député peut être accusé de travailler pour lui-même, de promouvoir ses intérêts personnels et d'enfreindre son devoir fiduciaire.

Devant cette accusation, la plupart des députés invoqueraient immédiatement leurs responsabilités de représentant, mais les apparences de conflit d'intérêts peuvent subsister. Lorsque ce genre de conflit se produit, la meilleure attitude est la prudence, mais il faut reconnaître qu'à moins d'une transformation radicale de nos idées sur la représentation, ce genre de conflit restera inévitable. Cependant, il est peut-être possible d'employer ce genre d'argument moins souvent qu'il ne semble au premier abord. La plupart des députés ne représentent pas des circonscriptions parfaitement homogènes. Dans la mesure où les parlementaires s'engagent à représenter des intérêts divers, y compris les intérêts nationaux, les possibilités de conflits inévitables de cette nature sont restreintes.

On peut soutenir que les sénateurs ont également à faire face à des conflits d'intérêts inévitables. Les sénateurs sont des représentants nommés; historiquement, les qualités nécessaires à leur nomination, telles qu'établies par l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, laissent supposer qu'ils avaient pour mission de représenter des groupes particuliers de la collectivité. Le Canada d'aujourd'hui diffère cependant beaucoup de celui d'il y a cent ans et selon une opinion largement répandue cet objectif assigné aux sénateurs en 1867 ne revêt plus aucune signification.

Le devoir fiduciaire des sénateurs, tout comme celui des députés, est fondamental et il doit passer avant toute autre préoccupation. Ignorer ou atténuer l'importance de ce fait risquerait de créer dans le public un climat défavorable à l'accomplissement du rôle du Sénat et au prestige individuel des sénateurs. Dans les applications particulières de toute réglementation des conflits d'intérêts, il peut être légitime d'établir une distinction entre les responsables en cause. Cependant, ceux qui croient en la nécessité d'imposer des normes différentes aux sénateurs et aux députés devraient justifier le bien-fondé de leur point de vue. A mesure que s'accroît l'importance de réduire les conflits d'intérêts dans les régimes démocratiques, d'autres considérations, dont celle de la représentation de groupes particuliers, devront sans nul doute être abandonnées, en partie tout au moins.

Dans les régimes démocratiques, les intérêts personnels des représentants officiels de l'État sont inévitablement associés au domaine plus vaste du droit à la vie privée. Cette question est plus large que celle des conflits d'intérêts, mais

Même après l'addition de ces éléments, la définition demeure plutôt im-  
précise. C'est tout de même un guide important pour aborder le problème des  
conflits d'intérêts, mais il faudra traiter de façon systématique les types de conflits  
et leurs conséquences.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure le public canadien attend des  
parlementaires qu'ils restreignent la nature et l'étendue de leurs intérêts privés.  
Il semble raisonnable de supposer, toutefois, qu'il attend des députés et des sénateurs qu'ils se préoccupent constamment des conflits d'intérêts possibles et qu'ils  
aient une attitude responsable irréprochable dans les affaires publiques. Très peu  
nombreux sont ceux qui soutiennent que l'intérêt public serait mieux servi s'il  
coïncidait avec les intérêts privés des parlementaires.

Les parlementaires canadiens ont mené leurs affaires en tenant compte des  
normes imposées. Non seulement leur avenir personnel et politique est en jeu,  
mais on reconnaît que le rôle du corps législatif dans le processus de législation  
pourrait être gravement compromis si les parlementaires étaient incapables de  
dissocier leurs activités privées et publiques ou n'étaient pas disposés à le faire.  
Ainsi, de façon très générale, l'instauration d'un code régissant les conflits d'inté-  
rêts chez les parlementaires a pour but de protéger à la fois l'intégrité du corps  
législatif et l'efficacité des parlementaires pris individuellement.

Bien que les propositions touchant les conflits d'intérêts soient conçues en  
fonction de ce but fondamental, les objectifs immédiats sont plus précis. Les  
propositions mises en avant dans le présent document visent trois principaux ob-  
jectifs. Le premier est d'assurer l'indépendance des charges publiques. Ce but  
sera probablement considéré comme louable, mais il faudra prendre certaines dé-  
cisions difficiles pour déterminer exactement quand les intérêts privés peuvent  
nuire à la poursuite de cet objectif. Le deuxième objectif est d'éliminer autant  
que possible toute apparence de conflit d'intérêts. Les dommages personnels qu'on  
peut subir en paraissant être associé à des activités douteuses sont générale-  
ment bien connus. Dans l'établissement des normes, il faudra déterminer quand  
l'apparence de conflit est un facteur important et dans quelle mesure il est raison-  
nable d'insister auprès des parlementaires pour qu'ils évitent même cette appa-  
rence. En dernier lieu, les propositions ont pour but de présenter un ensemble de  
lignes directrices auxquelles tous les parlementaires devront se référer pour faire  
en sorte que leurs intérêts privés n'entrent pas en conflit avec leurs attributions  
publiques. Bien qu'on prévienne qu'elles suivront l'évolution des besoins, ces lignes  
directrices devraient donner aux parlementaires une norme relativement claire qui  
leur permette de prendre des décisions touchant leurs activités personnelles et leurs  
devoirs publics.

Il faut tenir compte d'un nombre considérable de facteurs dans la formulation  
de ces propositions. Tout d'abord, il faut reconnaître que certains types de conflits  
d'intérêts sont inhérents au régime de démocratie représentative. Tout effort pour  
les éliminer ou en dissiper l'apparence est probablement illusoire. Les plus impor-  
tants parmi les conflits d'intérêts inévitables sont peut-être ceux qui surgissent à  
l'occasion entre les devoirs du membre de la Chambre des communes à titre de  
dépositaire de la confiance du public, et ses responsabilités de représentant. Ses  
devoirs fiduciaires, dont il a été question, exigent qu'il dissocie ses affaires per-  
sonnelles des affaires publiques. Toutefois, on prétend souvent qu'en choisissant

## INTRODUCTION AU PROBLÈME DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les parlementaires et le public canadiens semblent convenir que l'exercice de fonctions publiques impose à la personne des responsabilités dans sa conduite qu'il n'a pas à titre de simple citoyen. Dans la plupart des cas, cela veut dire qu'on attend des parlementaires qu'ils placent l'intérêt public avant leur avantage personnel. En général, on leur fait simplement confiance pour qu'ils respectent cet impératif moral. Dans cette mesure, la relation entre les parlementaires et le public peut être considérée comme fiduciaire en ce sens que le parlementaire devient le dépositaire de la confiance de la population.

L'expression « conflit d'intérêts » sert d'habitude à décrire une situation où cette relation de confiance est brisée, c'est-à-dire lorsqu'un parlementaire fait passer son propre intérêt avant l'intérêt public. On semble d'accord pour dire que ce genre de situation doit être évité, mais, malheureusement, les expressions « intérêt privé » et « intérêt public » peuvent s'interpréter de tellement de manières que toute définition générale est juridiquement ambiguë. Pour plus de clarté, il faut élargir la définition de « conflit d'intérêts » et y incorporer l'important problème des apparences de conflit d'intérêts.

Dans le présent document et dans les recommandations qu'il comporte, l'expression « conflit d'intérêts » se conformera à la définition suivante:

Un conflit d'intérêts désigne une situation dans laquelle un parlementaire a un intérêt personnel et *pécuniaire* suffisant pour influencer ou *paraître influencer* sur l'exercice de ses fonctions et attributions publiques.

Cette définition soulève un certain nombre de questions. La décision de limiter la discussion aux intérêts pécuniaires se fonde sur des considérations pratiques, étant donné les difficultés qu'il y aurait à déterminer les autres motifs, d'ordre psychologique par exemple, qui peuvent influencer sur la conduite de la personne. Les raisons pour lesquelles on englobe dans la définition les apparences de conflits en les soulignant seront expliquées plus loin.

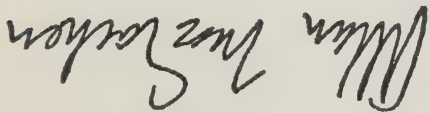


# TABLE DES MATIÈRES

Page	
I	PARTIE I
	Introduction au problème des conflits d'intérêts.....
8	PARTIE II
	Les solutions britannique et américaine aux conflits d'intérêts.....
14	PARTIE III
	L'état actuel de législation canadienne et ses difficultés.....
17	Tractations malhonnêtes et honoraires interdits.....
18	Fonctions incompatibles.....
20	Contrats du gouvernement.....
23	Intérêts financiers.....
27	PARTIE IV
	Directives et propositions en vue d'un changement.....
27	Directives.....
28	Propositions.....
29	Tractations malhonnêtes et honoraires interdits.....
31	Fonctions incompatibles.....
32	Contrats du gouvernement.....
37	Intérêts financiers.....
38	Sanctions et application.....
43	APPENDICES
	Appendice A—Avant-projet de Loi sur l'Indépendance du Parlement en vue d'une discussion publique.....
53	Appendice B—Articles proposés pour le Règlement.....
	Appendice C—Textes législatifs actuels
54	1. Loi sur le Sénat et la Chambre des communes.....
61	2. Loi sur la Chambre des communes.....
66	3. Code criminel du Canada.....
68	4. Loi électorale du Canada.....
72	5. Acte de l'Amérique du Nord britannique.....
73	6. Règlement de la Chambre des communes.....
74	7. Règlement du Sénat.....

Bien que ces propositions ne s'adressent qu'aux députés et aux sénateurs, le gouvernement se propose d'élaborer une politique d'ensemble sur les normes de conduite devant régir tous les représentants officiels de l'Etat. Un avant-projet de loi pour discussion, « Loi sur l'indépendance du Parlement » a été annexé à ce document afin d'indiquer quelle forme légale pourraient prendre les propositions mises de l'avant dans le texte principal.

Ces propositions ne sont pas immuables. Le gouvernement a l'intention de référer ce livre vert à un comité du Parlement, afin qu'il soit étudié et discuté en détail. Il est souhaitable que le débat public qu'engendreront ces propositions servira à clarifier davantage, à la fois pour le public et pour les parlementaires, le genre de conduite qu'on attend de ces derniers.



L'honorable Allan J. MacEachern.

*Président du Conseil privé*

## PREFACE

Les membres du parlement font en sorte de demeurer sensibles aux besoins et aux valeurs du peuple canadien. Il arrive souvent que cette préoccupation entraîne des modifications dans la conduite des affaires du Parlement. Toutefois, les modifications qu'il faut apporter aux normes d'éthique que le Parlement impose à ses membres sont d'égale importance. Il n'est guère douteux que le prestige et l'efficacité du Parlement canadien dépendent dans une large mesure de la confiance du public en la capacité et en la volonté des parlementaires de résoudre les conflits d'intérêts.

C'est pour lancer le débat sur la question des conflits d'intérêts, tant dans le public que dans le milieu parlementaire, que le gouvernement du Canada formule les présentes propositions. Il ne faut pas interpréter la présentation d'un livre vert comme la réponse à quelque insuffisance, passée ou présente, dans la conduite des parlementaires. Ceux-ci, certainement, adhèrent à un code d'éthique rigoureux et peuvent éviter d'eux-mêmes les conflits d'intérêts.

Cependant, l'évolution des valeurs du public n'est suivie que de très loin par l'élaboration de règles officielles applicables à la conduite des parlementaires. De plus, le rôle de ces derniers a gagné en complexité et il peut leur arriver de plus en plus souvent de se trouver dans des situations pour lesquelles ne sont prévus aucun règlement ni directive qui leur permettent de s'assurer que leur conduite se conforme à leur devoir de dépositaire de la confiance du public. Ce qui est peut-être encore plus important, c'est que l'intervention de plus en plus grande du gouvernement moderne dans la société a rendu plus difficile la délimitation des frontières entre les affaires publiques et privées, de sorte que le public et le Parlement semblent convenir de la nécessité d'établir des normes systématiques et connues de tous.

Le présent livre vert étudie le problème et présente un ensemble de propositions avancées comme première étape de l'évolution de ces normes.

N° de catalogue CP. 22.773

Information Canada  
Ottawa, 1973

©

Les membres du Parlement  
et  
les conflits d'intérêts

juillet 1973



# Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts

L'honorable Allan J. MacEachen,  
Président du Conseil privé.

Président  
Conseil privé  
Leader du  
gouvernement  
aux Communes  
Leader of the  
Government  
in the House  
President  
Privy Council

